

Onzekere milieurisico's. Een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter. Deel 1: inleidend rapport

Citation for published version (APA):

Peeters, M. G. W. M., in de Braek, D., & Huitema, D. (2005). *Onzekere milieurisico's. Een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter. Deel 1: inleidend rapport*. Ministerie van VROM. STEM publicatie No. 2005/2

Document status and date:

Published: 01/01/2005

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 05 May. 2023

ONZEKERE MILIEURISICO'S

EEN ONDERZOEK NAAR DE WIJZE VAN
OMGAAN MET ONZEKERE MILIEURISICO'S
DOOR DE WETGEVER, BESTUUR EN DE
RECHTER

DEEL 1: INLEIDEND RAPPORT

STRUCTURELE EVALUATIE MILIEUWETGEVING (STEM)



Structurele Evaluatie Milieuwetgeving

Auteurs:

mr. dr. Marjan Peeters

mr. Ghislaine In de Braek

dr. Dave Huitema

STEM publicatie 2005/2

STEM is het samenwerkingsverband tussen het Centrum voor Milieurecht (CvM, Universiteit van Amsterdam), Maastrichts Europees instituut voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek (METRO, Universiteit Maastricht), het Instituut voor Milieuvraagstukken (IvM, Vrije Universiteit Amsterdam) en ARCADIS.

5 juli 2005

110643/CE5/0U7/000360

STEM

STEM staat voor "Structurele Evaluatie Milieuwetgeving".

Het programma, en alle binnen dit programma uitgevoerde evaluatieonderzoeken, worden uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het onderzoeksprogramma loopt van september 2004 tot en met december 2008, en is een concreet vervolg op de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) die de evaluatie van milieuwetgeving tot 1 januari 2004 op zich heeft genomen.

In het vierjarig onderzoeksprogramma worden zowel ex ante als ex post evaluatie van milieuwetgeving verricht. De resultaten van de onderzoeken dragen bij aan kennis inzake regulering op het milieubeleidsterrein, dat wil zeggen inzake de mogelijkheden om via wetgeving het milieu in brede zin te beschermen. De resultaten van de onderzoeken zullen tevens gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van regelgeving in brede zin, waaronder in ieder geval worden begrepen vraagstukken van subsidiariteit (is regelgeving (in de gegeven vorm) wenselijk), de effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving, de vormgeving van de waarborgen voor burgers (kenbaarheid, inspraak, rechtsbescherming) en de rechtmatigheid.

Per jaar wordt, mede aan de hand van dit meerjarig onderzoeksprogramma, een jaarprogramma opgesteld waarin de concreet uit te voeren evaluatiestudies worden benoemd.

Eerder is in het kader van STEM verschenen:

- 2005/1: Implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid; een verkenning naar de bevoegde instanties(s) in Nederland

Verdere informatie is te vinden op www.evaluatiemilieuwetgeving.nl. Daar zijn ook de uitgebrachte evaluatiestudies te downloaden.

Inhoud

1 Inleiding	5
1.1 Kernvraag en opzet van dit onderzoek	5
1.2 Afbakening en opzet van dit rapport (deel 1)	6
2 Wetgeving	7
2.1 De Nederlandse discussie over codificatie van het voorzorgsbeginsel	7
2.2 Wettelijke normen en onzekere risico's	10
2.3 Afsluitend	18
3 Beleid	19
3.1 Introductie	19
3.2 De beleidsontwikkeling voorafgaand aan de nota omgaan met risico's	19
3.2.1 NMP4: algemeen	19
3.2.2 Stoffen	20
3.2.3 Elektromagnetische straling	25
3.2.4 Biotechnologie	26
3.3 Nota nuchter omgaan met risico's	27
3.3.1 Inleiding	27
3.3.2 Bestaande basisuitgangspunten blijven bestaan	28
3.3.3 Nieuwe elementen van het risicobeleid	30
3.4 Afronding	32
4 Inzichten uit de literatuur	34
4.1 Indelingen en onderscheidingen	34
4.2 Achtergrond: maatschappelijk en beleidsmatig	37
4.3 De organisatie van de omgang met onzekerheden/risico's	39
5 Afronding en vooruitblik	44
Bijlage 1 Literatuurlijst	48
Bijlage 2 Leden begeleidingscommissie	54
Colofon	

HOOFDSTUK

1 Inleiding

1.1

KERNVRAAG EN OPZET VAN DIT ONDERZOEK

Milieubesluitvorming richt zich op milieurisico's, waaronder de zogenaamde onzekere risico's. Hieronder worden verstaan risico's voor het milieu of de volksgezondheid, waarvan wel een vermoeden bestaat dat ze kunnen intreden, doch waarvan het intreden niet kan worden vastgesteld op grond van sluitend wetenschappelijk bewijs.¹ Gelet op de fundamentele taak voor de overheid inzake de bescherming en verbetering van het leefmilieu, neergelegd in art. 21 van de Grondwet, rijst de vraag hoe de Nederlandse overheid kan of zou moeten omgaan met dergelijke onzekere risico's. Dit is het thema van deze studie. De kernvraag is:

Hoe zouden wetgever, bestuur, en rechter om moeten gaan met situaties waarin sprake is van onzekere milieurisico's?

Uiteraard kan de beantwoording van deze vraag niet los worden gezien van de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke actoren, en op de vraag in hoeverre het overheidsoptreden juist gericht kan zijn op het activeren van die eigen verantwoordelijkheid.

Het onderzoek in het kader van het STEM-project naar onzekere milieurisico's zal in verschillende fases worden ingevuld. Deze eerste fase vormt een introductie op het thema. De kern van het onderzoek zal bestaan uit de delen 2 en 3. Deel 2 betreft de evaluatie van een aantal praktijkgevallen, waarbij wordt onderzocht hoe naar huidig recht het thema onzekere risico's wordt behartigd door wetgeving, beleid en buitenwettelijke richtlijnen, bestuurlijke besluitvorming, en rechterlijke toetsing. Zowel de organisatie van de besluitvorming cq rechterlijke toetsing, als ook de inhoudelijke maatstaven voor bestuurlijke besluitvorming en rechterlijke oordelen worden daarbij onderzocht. Deel 3 richt zich op verbeteringen van of alternatieven voor de huidige rechtspraktijk, waarbij zowel naar reguleringsconcepten, de (organisatie van de) bestuurlijke besluitvorming en de rechterlijke toetsing kan worden gekeken. Bovendien zullen indien dat gelet op de omvang van het onderzoek mogelijk is ervaringen met besluitvorming over onzekere risico's in het buitenland bij het onderzoek worden betrokken, om van daaruit te bezien of er bruikbare methodes zijn voor Nederland.

¹ Het begrip 'onzekere risico's' wordt doorgaans gebruikt in het geval van onzekerheden. Zie over onzekerheden en risico's, en met name het begrip strategische risico's: M. van Asselt, *Onzekere risico's en riskante onzekerheden*, in E. Vos en G. van Calster, *Risico en voorzorg in de rechtsmaatschappij*, Intersentia Uitgevers Antwerpen – Groningen, p. 1.

1.2

AFBAKENING EN OPZET VAN DIT RAPPORT (DEEL 1)

Dit eerste rapport biedt ter introductie op het thema een inleidend kader, waarbij enerzijds de actuele beleidsontwikkeling in Nederland op hoofdlijnen wordt beschreven, en anderzijds enkele theoretische inzichten op het thema worden gepresenteerd. Gelet op het inleidend karakter en de beperkte omvang van het onderzoek wordt in dit deel de aandacht primair gericht op de Wet milieubeheer en de voor die wet relevante beleidsontwikkelingen, waarbij de aandacht in hoofdzaak uitgaat naar het regime voor regulering van bedrijfsmatige activiteiten (inrichtingen). Gelet op het feit dat gelet op de gedachte van integrale vergunningverlening een nauwe samenhang bestaat tussen de Wet milieubeheer (hoofdstuk 8) en de in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren opgenomen regels voor lozingen (door inrichtingen), wordt ook deze laatste wet voor zover nodig in de beschouwing meegenomen. Het onderzoek bevat geen volledig jurisprudentieoverzicht; wel zullen enkele illustratieve rechterlijke uitspraken in kaders worden vermeld.

De opzet van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt beschreven hoe op dit moment in de wetgeving wordt omgegaan met onzekere milieurisico's. De Wet milieubeheer staat daarbij centraal, waarbij ook kort aandacht wordt besteed aan de invloed vanuit het Europese recht. Vervolgens komen in hoofdstuk 3 enkele centrale beleidsdocumenten aan bod, waaronder het vierde Nationale milieubeleidsplan, en de recentere Nota Nuchter omgaan met risico's. In hoofdstuk 4 worden vervolgens enkele leidende inzichten uit met name de internationale en Nederlandse bestuurwetenschappelijke literatuur weergegeven. In hoofdstuk 5 volgt een afronding, waarbij alvast het oog wordt gericht op de te verrichten casestudies en de vragen die in dat verband onderzocht zullen worden.

Ook buiten het milieubeleidsveld is er een groeiende aandacht voor onzekere risico's die zich op allerlei gebied in onze maatschappij voordoen. Nu bijvoorbeeld ook op het terrein van de voedselveiligheid veel aandacht wordt besteed aan onzekere risico's, zouden mogelijke leereffecten uit deze en andere beleidsvelden bezien kunnen worden op hun mogelijke bijdrage aan het zo goed mogelijk omgaan met milieurisico's. Gelet op de beperkte omvang van dit onderzoek is evenwel de aandacht voorlopig vooral gericht op de ontwikkelingen betreffende milieurisico's.

HOOFDSTUK

2 Wetgeving

2.1

DE NEDERLANDSE DISCUSSIE OVER CODIFICATIE VAN HET VOORZORGSBEGINSEL

In het kader van onzekere risico's wordt vooral in de juridische literatuur in het algemeen veelvuldig ingegaan op de mogelijke rol van het voorzorgsbeginsel. In belangrijke internationale en Europese documenten, zoals declaraties en verdragen, wordt dit beginsel reeds genoemd.² Een bekend voorbeeld wordt gevormd door art. 15 uit de in VN-verband aangenomen Verklaring van Rio van 16 juni 1992:

"In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation".

In deze verklaring wordt uitdrukkelijk gewezen op het –onder voorwaarden– volgen van een voorzorgsbenadering. De meer precieze juridische betekenis van het voorzorgsbeginsel voor concrete casus is in het internationale milieurecht nog niet uitgekristalliseerd.³ De eventuele vermelding van het voorzorgsbeginsel in een juridisch bindend document betekent immers nog niet dat daarmee van meet af aan duidelijk is hoe in concrete situaties met onzekere milieurisico's zou moeten worden omgegaan. Daarvoor zal normaliter een bestuurlijk afwegingsproces –met inbegrip van kosten en baten– moeten worden doorlopen.

In Nederland zijn milieubeginselen, waaronder het voorzorgsbeginsel, niet algemeen gecodificeerd. Ook worden zij door de rechter niet als ongeschreven beginselen betrokken bij de toetsing van milieubesluiten. In een in 2003 afgerond onderzoek voor de Gezondheidsraad is dan ook aangegeven dat in de Nederlandse bestuursrechtspraak tot dusver niet getoetst werd aan het voorzorgsbeginsel. Een uitzondering is de situatie waarbij het voorzorgsbeginsel onderdeel vormt van een beleidsdocument: doordat in het 'beleid' uitdrukkelijk wordt gerefereerd aan het voorzorgsbeginsel, speelt dit beginsel een rol in de besluitvorming en vervolgens ook in de rechterlijke toetsing.⁴ Bovendien doet zich

² Zie voor een uitgebreid overzicht: Michael Faure, Ellen Vos (red.) *Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen*, Den Haag, Gezondheidsraad, rapport nr A03/03, 2003.

³ Arie Trouwborst kent aan het voorzorgsbeginsel een juridische status toe: Arie Trouwborst, *Evolution and Status of the Precautionary Principle in international Law*, Kluwer Law International, 2002.

⁴ Zie Michael Faure, Ellen Vos (red.) a.w. 2003, (rapport Gezondheidsraad), p. 213.

de ontwikkeling voor dat onder invloed van het Europese gemeenschapsrecht, vooral via de implementatie van milieuriichtlijnen, en bijvoorbeeld via de richtlijnconforme interpretatie van niet juist of niet tijdig geïmplementeerde richtlijnen, het voorzorgsbeginsel een rol krijgt in de Nederlandse bestuurspraktijk en rechtspraak (zie hierover §2.1.2, Verdere ontwikkeling van het voorzorgsbeginsel onder invloed van het EG-recht).

Over de mogelijke status en betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse rechtspraak zijn reeds verschillende gedachten ontvouwd.⁵ Door enkele auteurs wordt een codificatie van het voorzorgsbeginsel aanbevolen, en is dienaangaande ook een tekstvoorstel gepresenteerd.⁶ Anderzijds wordt ook de vraag gesteld wat nu eigenlijk de meerwaarde van het voorzorgsbeginsel zou zijn in vergelijking met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.⁷

Een eventuele codificatie wordt bijvoorbeeld kritisch benaderd door Geelhoed.⁸ Hij is van mening dat het zeer te betreuren zou zijn indien de nauwkeurigheid van normstelling wordt ingeruild voor wat hij noemt 'quasi-gestroomlijnde regelgeving'. Dit zou met een omweg onvermijdelijk leiden tot het verleggen van de besluitvorming naar de rechter, vreest hij. Verder stelt hij:

'Het is denkbaar dat sommige algemene beginselen zouden kunnen dienen als vangnet voor onvoorziene gevallen die buiten de specifieke regels vallen. Als voorwaarde geldt echter dat een transformatie van deze beginselen tot een nauwkeurig omschreven zorgplicht mogelijk is.'

Hij is van mening dat het voorzorgsbeginsel wel één van de beginselen is die 'operationeel' te maken zijn, indien de regel in een specifieke context wordt gezet en nauwkeurig wordt omschreven.⁹

Ook in de Nederlandse wetgevingspraktijk is de mogelijke codificatie van het voorzorgsbeginsel aan de orde geweest: door een van de Nederlandse kabinetten

⁵ Zie voor een overzicht van verschillende opvattingen Michael Faure, Ellen Vos (red.) a.w. 2003, p. 206-212. Zie ook Ch. W. Backes, C.J. Bastmeijer e.a., Codificatie van milieurechtelijke beginselen in de Wet milieubeheer, Boom juridische uitgevers, Den Haag, 2002; C. Lambers, De ontbrekende schakel in het milieurecht [oratie Rijksuniversiteit Groningen].

⁶ Zie Ch. W. Backes, C.J. Bastmeijer e.a., Codificatie van milieurechtelijke beginselen in de Wet milieubeheer, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2002, p. 171-198 en p. 305 e.v. (tekstvoorstel); zie ook bijvoorbeeld J.M. Verschuuren, De laatste wilde hamster in Nederland en de grondslagen van het Europees en internationaal milieurecht, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 2000, p. 9/10.

⁷ Zie C. Lambers, 'Het voorzorgsbeginsel, Vluchten kan niet meer' in: P.C. Gilhuis, A.H.J. van de Biesen, Beginselen in het milieurecht, Kluwer, 2001, p. 65; Marjan Peeters, Risicobeheer, milieuvergunningen en de rechtspraak van de Nederlandse Raad van State. 'Koersen in de mist, wie staat aan het roer?', in: Geert van Calster, Ellen Vos (red.). Risico en voorzorg in de rechtsmaatschappij, Intersentia Antwerpen, 2004, p. 114.

⁸ Zie voor de opvatting van Geelhoed: Verslag van het symposium 'Beginselen van milieurecht', Ministerie van VROM, 1996, Publicatiereeks milieubeheer 1997-4, p. 32.

⁹ Zie voor een verder overzicht van verschillende opvattingen over codificatie van het voorzorgsbeginsel in de Nederlandse literatuur het eerder genoemde rapport van de Gezondheidsraad uit 2003, p. 206-212.

werd immers het voornemen geuit om (milieu)beginselen te codificeren.¹⁰ In het in 2001 verschenen NMP4 is gesteld dat in zijn algemeenheid het voorzorgsbeginsel toegepast moet worden; daarbij wordt van een brede, integrale toepassing uitgegaan.¹¹ Niet alleen toepassing in het kader van de Wm, maar ook in voor het milieu relevante wetgeving op onder meer het terrein van de ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer wordt voorgestaan. In het NMP4 wordt dan ook gestreefd naar een wettelijke vastlegging van het voorzorgsbeginsel. Met betrekking tot het voorzorgsbeginsel is door de VROM-raad in het advies over het NMP4 overigens benadrukt dat ook de concrete functie van beginselen verduidelijkt zou moeten worden, en dat de rol van het voorzorgsbeginsel verder verhelderd dient te worden voordat tot codificatie kan worden overgegaan.¹²

Een ander welhaast gelijktijdig met het NMP4 uitgebracht beleidsdocument dat aandacht besteedt aan het codificeren van (milieu)beginselen is de Nota 'Met recht verantwoordelijk'.¹³ Hierin wordt inderdaad voorgesteld om beginselen van milieurecht in de wet vast te leggen die de basis vormen voor het milieubeleid van de overheid. Gedacht wordt aan onder andere het voorzorgsbeginsel, hetgeen later is uitgewerkt in de eerder genoemde wetenschappelijke studie "Codificatie van milieurechtelijke beginselen in de Wet milieubeheer".¹⁴

Na de Nota 'Met recht verantwoordelijk' is er evenwel geen wetsvoorstel ingediend voor de codificatie van milieubeginselen. Bovendien blijkt dat tussen regering en parlement geen algemene discussie meer is gevoerd over de wettelijke vastlegging van het voorzorgsbeginsel. Wel wordt er in voorkomende gevallen door kamerleden naar de mogelijke toepassing van het voorzorgsbeginsel gevraagd.¹⁵ Het blijkt dus dat in het verleden wel uitdrukkelijk is overwogen om het voorzorgsbeginsel wettelijk vast te leggen, maar dat daaraan tot dusver geen gevolg is gegeven. Illustratief voor de huidige opvatting is de volgende passage uit de onlangs verschenen Milieubalans:

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 1996/97, 25 063, nr. 1 (brief minister VROM).

¹¹ Kamerstukken II, 2000/01, 27 801, nr. 1 (NMP4, Een wereld, een wil; werken aan duurzaamheid).

¹² Zie Advies VROM Raad, 'Waar een wil is, is een weg', advies over het NMP4, Advies 028 (Den Haag, 25 oktober 2001), p. 6. De VROM-raad geeft aan dat het beginsel is vastgelegd in verschillende internationale documenten, waarvan vooral de Verklaring van Rio en de Europese Kaderinstructie van belang zijn. De gehanteerde definities stemmen echter niet volledig overeen. De raad merkt tevens op dat ook in het NMP4 helaas verschillende definities van het voorzorgsbeginsel worden gehanteerd (zie kader). De Raad kan zich vinden in de definitie op p. 65 van het NMP4: "Het voorzorgsbeginsel betekent dat het ontbreken van wetenschappelijk bewijs geen reden mag zijn om niet in actie te komen tegen mogelijke bedreigingen, wanneer die een ernstig of onomkeerbaar karakter hebben". Volgens de Raad is de essentie van voorzorg dat besluiten moeten worden genomen in situaties waar voldoende houvast ontbreekt en dus geen zuiver rationele afweging tussen kosten en baten kan worden gemaakt. Het beginsel noopt ertoe, bij onzekerheid niet passief af te wachten tot meer informatie beschikbaar is, maar passende maatregelen te nemen ook al ontbreekt wetenschappelijk bewijs. Dat is geen eenvoudige opgave, maar wel wezenlijk. Zeker omdat naar verwachting van de Raad, mede als gevolg van technologische ontwikkelingen, de noodzaak tot (snelle) besluitvorming in situaties van onzekerheid alleen maar zal toenemen.

¹³ Kamerstukken II, 2000/01, 27 664, nr. 2 (Nota 'Met recht verantwoordelijk').

¹⁴ Ibid, p. 52-56.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 2004/05, 28089, nr. 6, p. 6, 8, 10 (Gezondheid en Milieu).

‘De Nederlandse overheid is terughoudend met het expliciet noemen van beginselen in wetgeving, maar kiest voor een zo concreet mogelijke vertaling van het beginsel in rechtsregels’.¹⁶

Onder de huidige regering is momenteel dan ook geen wetsvoorstel in voorbereiding om het voorzorgsbeginsel in algemene zin te codificeren.¹⁷ Het is zeker niet uitgesloten dat onder nieuwe regeringen een andere opvatting zal bestaan. Juist gelet op de internationale en Europese context valt te verwachten dat uiteindelijk ook in Nederland wel een algemene codificatie van het voorzorgsbeginsel zal plaatsvinden. Inmiddels is wel duidelijk dat op afzonderlijke beleidsterreinen het voorzorgsbeginsel een plaats krijgt in wetgeving; een concreet voorbeeld is de implementatie van de IPPC-richtlijn waarmee het voorzorgsbeginsel specifiek voor de vergunningverlening voor inrichtingen wordt vastgelegd (zie hierover § 2.1.2, Verdere ontwikkeling van het voorzorgsbeginsel onder invloed van het EG-recht).

2.2

WETTELIJKE NORMEN EN ONZEKERE RISICO'S

Het concept van gelede normstelling

De vraag ligt voor hoe in de huidige wetgeving – ook zonder een algemeen gecodificeerd voorzorgsbeginsel – wordt omgegaan met onzekere risico's.

In de milieuwetgeving vindt zoals bekend veelvuldig attributie plaats van bevoegdheden tot nadere normstelling. Het komt slechts beperkt voor dat een milieuwet zelf directe normen bevat gericht tot maatschappelijke actoren. Er vindt met andere woorden in het milieurecht veelvuldig “gelede normstelling” plaats, waarbij in de wet wordt aangegeven binnen welke grenzen de bevoegdheid kan worden uitgeoefend, en waaraan de bevoegdheidsuitoefening zal moeten voldoen.¹⁸

Een bekend voorbeeld van gelede normstelling is een in de formele wet geregeld vergunningstelsel, waarbij de bevoegdheid tot vergunningverlening doorgaans wordt geattribueerd aan decentrale bestuursorganen. Attributie van de vergunningverleningbevoegdheid aan centrale bestuursorganen komt in Nederland ook voor.¹⁹

Het klassieke milieubeleidsinstrument van de milieuvergunning is in Nederland, sinds 1988, voor een belangrijk deel aangevuld en zelfs ook voor een grote groep van bedrijven vervangen door het instrument van de zogenaamde algemene regels. De vergunningverlening en de algemene regels zijn de twee belangrijkste

¹⁶ Milieubalans 2005 (Milieu- en Natuurplanbureau), p. 112

¹⁷ Ambtelijke informatie van mevrouw R. Leijendekker, ministerie van VROM, d.d. 16 juni 2005. Een in voorbereiding zijnd wetsvoorstel is ingevolge een in 2003 genomen besluit van de betrokken bewindspersoon niet in procedure gebracht, om zo min mogelijk risico te lopen met betrekking tot de voortgang van de behandeling van de in dat wetsvoorstel ook opgenomen voorstellen verbandhoudende met de IPPC-richtlijn (in verband met de ingebrekestellingsprocedure ten aanzien van deze richtlijn).

¹⁸ Zie Van Wijk/Konijnnebelt, Hoofdstukken van bestuursrecht, twaalfde druk, Elsevier juridisch, Den Haag, 2002, p. 130 e.v.

¹⁹ De broeikasgasvergunningverlening (art. 16.5 lid 1 Wm) is bijvoorbeeld in handen van het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa).

instrumenten die in de Wet milieubeheer zijn geregeld voor de regulering van milieuaantasting door bedrijfsmatige activiteiten (inrichtingen).²⁰ Inmiddels is dit instrumentarium specifiek voor de uitstoot van broeikasgassen aangevuld met het instrument van de verhandelbare vervuilingsrechten.²¹

Naast de wettelijke instrumenten maakt de overheid ook gebruik van buitenwettelijke instrumenten, waaronder met name het maken van afspraken met maatschappelijke actoren. Dergelijke afspraken (meestal 'convenanten' genoemd) kunnen een belangrijke aanvulling vormen op het wettelijk stelsel, maar mogen dat stelsel evenwel niet opzij zetten.²²

De Wet milieubeheer bevat evenwel ook enkele normen die direct gericht zijn tot maatschappelijke actoren. Een voorbeeld is de zorgplichtbepaling neergelegd in art. 1.1a Wet milieubeheer. Daarnaast zijn voorbeelden: de verplichting tot het opstellen van een milieueffectrapport (art. 7.8a Wm), de specifieke zorgplicht voor afvalstoffen (art. 10.1 Wm), de verplichting tot het opstellen van een milieuverslag (art. 12.4), en de opdracht maatregelen te treffen bij een ongewoon voorval (art. 17.4 Wm).

Voor beantwoording van de vraag hoe de wetgever omgaat met onzekere risico's in geval van regulering van inrichtingen zouden we moeten nagaan hoe in de bevoegdheidsomschrijving voor de vergunningverlening dan wel het vaststellen van algemene regels aandacht wordt besteed aan de onzekere risico's. Indien men hier de wetstekst op na slaat dan blijkt dat aan deze risico's niet expliciet aandacht wordt gegeven. De vraag rijst vervolgens hoe bij de bestuurlijke besluitvorming, in het bijzonder vergunningverlening, dan wordt omgegaan met die onzekere risico's. Via een case-study van de bestuurlijke besluitvormingsprocessen zou dan ook kunnen worden nagegaan hoe het bestuur omgaat met onzekere risico's. Bij het instrument van de algemene regels zou in dat verband kunnen worden nagegaan wat in de algemene regels zelfs is bepaald, en waar vervolgens voor het bestuur bijvoorbeeld via het stellen van nadere eisen mogelijkheden liggen om met onzekere risico's om te gaan.

²⁰ Op grond van art. 8.19, tweede lid, mogen veranderingen van de inrichting die op onderdelen in strijd zijn met de verleende vergunning, maar die niet leiden tot andere of in omvang grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan die de inrichting ingevolge de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften mag veroorzaken, worden afgedaan met een melding, te beoordelen door het bevoegd gezag.

²¹ Zie Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (Wet van 30 september 2004, Stb. 2004, 511). Ingevolge het besluit van 11 oktober 2004, Stb. 2004, 516 is deze wet grotendeels in werking getreden. Zie ook de Wet van 28 april 2005 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de invoering van een systeem van handel in emissierechten met het oog op het beperken van de emissies van stikstofoxiden (handel in NOx-emissierechten). Staatsblad 2005, nr. 233. Ingevolge het besluit van 12 mei 2005, Stb. 2005, 248 is deze wet grotendeels met ingang van 1 juni 2005 in werking getreden.

²² AG RvS 1 september 1992, M en R 1993, 2 en AG RvS 24 mei 1991, M en R 1992, 115, beide m.nt. P.C. Gilhuis, TMA 1992, p. 180 (m.nt. Van Acht; Hydro-Agri). Zie ook Vz. AG RvS 7 juli 1992, M en R 1993, 1; HR 26 januari 1990, AB 1990, 408 (Windmill).

Overigens zijn er wel reeds voorzieningen denkbaar voor de wettelijke bevoegdheidsomschrijving voor vergunningverlening met het oog op onzekere risico's. Een voorbeeld kan worden ontleend aan de bestuursrechtspraak. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in twee uitspraken van 29 januari 2003 respectievelijk een tijdelijke vergunning op grond van de Wet milieubeheer en een tijdelijke vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren vernietigd van een bedrijf dat de broomhoudende stof FR-720 (een vlamvertragende stof) produceert.²³ Centraal in het beroep van appellanten staat de stelling dat de bij het bestreden besluit vergunde productie van de stof FR-720 tot gevolg heeft dat schade aan het milieu wordt toegebracht en dat verweerder als gevolg van het ontbreken van voldoende informatie over de exacte eigenschappen van deze stof voor het milieu, de gevraagde vergunning niet met toepassing van artikel 8.17 van de Wet milieubeheer had mogen verlenen. In dit verband hebben appellanten onder meer gewezen op het ten tijde van het bestreden besluit bestaande voornemen van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer om een besluit te nemen ingevolge artikel 31 van de Wet milieugevaarlijke stoffen, inhoudende een verbod op het vervaardigen of, al dan niet verwerkt in een preparaat of product, in Nederland invoeren, toepassen of in handelsvoorraden voorhanden hebben van de stof FR-720, omdat op dat moment volgens de Minister een gegrond vermoeden bestond dat deze stof zeer schadelijk is voor mens en milieu en onvoldoende informatie bekend was met betrekking tot de (potentiële) milieubelasting van de stof FR-720.²⁴ Volgens de Afdeling kan er geen tijdelijke vergunning worden verleend omdat geen sprake is van de in de wet omschreven mogelijkheid voor het verlenen van een tijdelijke vergunning (er is geen sprake van een situatie waarin een tijdelijke vergunning kan worden verleend in verband met het ontwikkelen van een beter inzicht in de gevolgen van de inrichting voor het milieu zoals omschreven in artikel 8:17 Wet milieubeheer). Daarnaast had volgens de Afdeling nader onderzoek moeten worden verricht naar de milieugevolgen van de productie van FR-720, aangezien het zorgvuldigheidsbeginsel in artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht dit vereist.²⁵ Op basis van deze casus kan nagedacht worden over het inbouwen in de wet van de regel dat in geval van onzekere risico's de vergunning aan een termijn kan worden verbonden.

Verdere ontwikkeling van het voorzorgsbeginsel onder invloed van het EG-recht

De Nederlandse milieuwetgeving staat zoals bekend sterk onder invloed van het Europese recht, in het bijzonder vanwege de vele milieurichtlijnen. In het EG-verdrag is de doelstelling neergelegd dat er in een hoog niveau van milieubescherming moet worden voorzien.²⁶ Bovendien kent het EG-verdrag een expliciete vermelding van het voorzorgsbeginsel in art. 174, tweede lid. Derhalve zullen de secundaire Europese milieuregelingen een invulling moeten geven aan de genoemde doelstelling van een hoog milieubeschermingsniveau, en aan het voorzorgsbeginsel. De Europese wetgever heeft een grote mate van beleidsvrijheid bij de invulling van deze beginselen, die slechts marginaal wordt getoetst in de

²³ AB RvS 29 januari 2003, 200200255/2 en 200200259/2 (Broomchemie).

²⁴ Ibid., zie overweging 2.2.

²⁵ Artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht luidt: 'Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen'.

²⁶ Zie artikel 2 en 175 lid 1 EG-Verdrag.

rechterlijke procedure.²⁷ Relevant is natuurlijk dat het Gerecht van Eerste Aanleg het voorzorgsbeginsel expliciet als toetsingsmaatstaf hanteert bij de beoordeling van de rechtmatigheid van handelingen van de EG-instellingen.²⁸ Bovendien is van belang dat het Hof van Justitie van de EG de betekenis van richtlijnen uitlegt tegen de achtergrond van het voorzorgsbeginsel.²⁹

Van belang voor de ontwikkeling van het voorzorgsbeginsel op Europeesrechtelijk gebied is tevens het beleidsdocument over het voorzorgsbeginsel van de Europese Commissie.³⁰ In dit document tracht de Europese Commissie de toepassing van het voorzorgsbeginsel te verduidelijken en enkele richtsnoeren aan te bieden. De Commissie geeft geen definitie van het beginsel, maar spreekt zoals gezegd nadrukkelijk over de toepassing van het voorzorgsbeginsel.³¹ Het Gerecht van Eerste Aanleg heeft de door de Commissie voorgestane werkwijze positief beoordeeld.

In twee arresten van 11 september 2002 bevestigt het Gerecht van Eerste Aanleg de Verordening (EG) nr. 2821/98 houdende een verbod op het gebruik van bepaalde antibiotica als toevoegingsmiddelen in diervoeding.³² Ten tijde van de goedkeuring van de bestreden verordening was niet het concrete bewijs geleverd voor het bestaan van een verband tussen het gebruik van de onderhavige antibiotica bij dieren en de ontwikkeling van een resistentie tegen deze antibiotica bij de mens via de voedselketen. Het Gerecht gaat in deze twee arresten nader in op de toepassing van het voorzorgsbeginsel. Het bevestigt de aanpak van de Commissie in haar mededeling van 2000 over het voorzorgsbeginsel. Het Gerecht onderstreept dat het voorzorgsbeginsel slechts kan worden toegepast in situaties waarin sprake is van een risico - met name voor de menselijke gezondheid - dat weliswaar niet louter op niet-geverifieerde wetenschappelijke hypothesen is gebaseerd, maar toch nog niet volledig is aangetoond.³³ Alvorens maatregelen te treffen moet de overheid een risicobeoordeling maken die uit twee onderdelen bestaat: een wetenschappelijke beoordeling van de risico's die rekening houdend met onder andere het spoedeisende karakter ervan, zo volledig mogelijk dient te zijn, en een politieke beoordeling ("risicobeheer") om te bepalen welk beschermingsniveau en bijgevolg welke maatregel zij passend acht gezien het risiconiveau waarvoor zij heeft gekozen. Op 27 maart 2002 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen inzake de

²⁷ Zaak C-341/95 (Bettati).

²⁸ Zaak T-13/99 (Pfizer Animal Health SA/NV tegen Raad van de Europese Unie).

²⁹ Zoals recentelijk gedaan bij de beantwoording van een prejudiciële vraag in het kader van de Habitatrictlijn: HvJ EG 7 september 2004, AB 2004/356 (m.nt. ChB); M en R 2005, nr. 1 (m.nt. Verschuuren); JM 2004, nr. 112 (m.nt. Douma); JB 2004, 384 (m.nt. MP).

³⁰ COM(2000)1.

³¹ Het voorzorgsbeginsel wordt overigens ook in andere beleidsdocumenten expliciet genoemd; zie bijvoorbeeld: Besluit nr. 1600/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juli 2002 tot vaststelling van het Zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap (PbEG 2002, L 242/1), zie bijlage II C.1.

³² Zaken T-13/99 en T-70/99, Pfizer Animal Health SA/Raad en Alpharma Inc./Raad.

³³ Zie Zaak T-13/99 (Pfizer Animal Health SA/NV tegen Raad van de Europese Unie), overweging 146.

toepassing van artikel 6 van de Habitatrichtlijn.³⁴ Op 7 september 2004 volgde de uitspraak van het Hof van Justitie.³⁵ In de zaak stond kokkelvisserij in de Waddenzee centraal. In de Waddenzee zijn speciale beschermingszones (SBZ) aangewezen. Artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn bepaalt dat voor bepaalde plannen of projecten in een beschermd gebied, zoals de SBZ, die significante gevolgen kunnen hebben een voorafgaande beoordeling dient plaats te vinden. Toestemming wordt gegeven nadat zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet zullen worden aangetast. Deze richtlijn was ten tijde van de besluitvorming overigens nog niet omgezet in Nederlandse wetgeving. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend in het kader van een geding tussen de Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee en de Nederlandse Vereniging tot bescherming van Vogels enerzijds en de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij anderzijds over vergunningen (als bedoeld in artikel 12 Natuurbeschermingswet) die deze heeft verleend aan de Coöperatieve Producenten Organisatie van de Nederlandse kokkelvisserij UA om mechanisch op kokkels te vissen in de SBZ van de Waddenzee. De Habitatrichtlijn schrijft voor dat een passende beoordeling moet worden doorlopen indien sprake kan zijn van significante gevolgen. Het Hof concludeert dat een beoordeling reeds moet worden gemaakt wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat de activiteit significante gevolgen heeft voor dat gebied. Dat onderzoek dient verricht te worden in de vorm van een 'passende beoordeling', waarbij uitgegaan moet worden van de beste wetenschappelijke kennis ter zake.³⁶ Het Hof van Justitie stelt zelfs dat het voorzorgsbeginsel besloten ligt in artikel 6, lid 3, tweede volzin Habitatrichtlijn.³⁷

Wat de Wet milieubeheer betreft, in het bijzonder waar het gaat om de regulering van inrichtingen, is het naast de interpretatie en toepassing van het in de wet neergelegde kader ook uitermate van belang om na te gaan hoe hoofdstuk 8 Wm beïnvloed wordt door het Europese (secundaire) recht. Concreet is juist voor inrichtingen aan de orde dat er een wetsvoorstel aanhangig is waarmee de Wm wordt aangepast aan de zogenaamde IPPC-richtlijn.³⁸ Voor een goed begrip van de vraag hoe de Nederlandse wetgever omgaat dan wel dient om te gaan met onzekere risico's, zal derhalve ook de betekenis van een dergelijke richtlijn (en andere relevante richtlijnen) in ogenschouw moeten worden genomen.

Met de IPPC-richtlijn wordt een integrale aanpak van milieuverontreiniging voortgezet van de industriële installaties die onder de werking vallen van deze

³⁴ Zie AB RvS 27 maart 2002, M en R 2002, nummer 07/08, 87 (m.nt. Verschuuren); NJB 2002, p. 803 (Habitatrichtlijn: Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L206/7).

³⁵ Zaak C-127/02 (kokkelvisserij) AB 2004, 365 (m.nt. Ch. B.); JB 2004, 384 (m. nt. MP); JM 2004, 112 (m.nt. Douma).

³⁶ Zie HvJ EG 7 september 2004, AB 2004/356 (m.nt. ChB); M en R 2005, nr. 1 (m.nt. Verschuuren); JM 2004, nr. 112 (m.nt. Douma); JB 2004, 384 (m.nt. MP); r.o. 54.

³⁷ Ibid., zie r.o. 58; het Hof verwijst hierbij naar zaak C-157/96 (National Farmers' Union).

³⁸ Kamerstukken II, 2003/04, 29 711, nr. 3. Relevant is dat in het ontwerp Besluit houdende wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer bijlage IV van de IPPC-richtlijn wordt opgenomen.

richtlijn.³⁹ De richtlijn bevat de verplichting voor lidstaten om grote milieuvervuilende bedrijven te reguleren met een integrale milieuvergunning. De richtlijn geeft aan op basis van welke criteria vergunningen moeten worden verleend en welke onderwerpen moeten worden geregeld in de vergunning. In bijlage IV van de richtlijn wordt gerefereerd aan het voorzorgsbeginsel. Verschuuren heeft reeds betoogd dat van de IPPC-richtlijn een impuls uitgaat tot toepassing van het voorzorgsbeginsel in het kader van de vergunningverlening op grond van de Wm: bij toepassing van artikel 8.11 lid 3 Wm zou ook het voorzorgsbeginsel moeten worden toegepast, voor zover het gaat om een bedrijf dat onder de reikwijdte van de richtlijn valt.⁴⁰ Het verdient volgens hem dan ook aanbeveling om het voorzorgsbeginsel expliciet te codificeren in de Wet milieubeheer, waardoor duidelijk wordt dat ook voorschriften aan de vergunning verbonden kunnen worden ter voorkoming van 'mogelijkerwijs optredende milieugevolgen'.⁴¹

In het wetsvoorstel voor de implementatie van de IPPC-richtlijn wordt een algemene codificatie niet doorgevoerd. Opmerkelijk is dat niet in de Wet milieubeheer zelf, maar waarschijnlijk slechts in een uitvoeringsregeling een referentie zal worden opgenomen naar het voorzorgsbeginsel. Immers, in het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp-besluit houdende wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer wordt bijlage IV van de IPPC-richtlijn verwerkt.⁴² Het voorzorgsbeginsel is in dit ontwerp-besluit te vinden in artikel 5a.1:

'Het bevoegd gezag, dan wel, in gevallen waarin een vergunning krachtens artikel 1 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren is aangevraagd, het bestuursorgaan dat bevoegd is die vergunning te verlenen, betreft bij de bepaling van de voor een inrichting, onderscheidenlijk met betrekking tot een lozing in aanmerking komende beste beschikbare technieken de voorzienbare kosten en baten van maatregelen, het voorzorgs- en preventiebeginsel, en voorts [...]'

De toelichting vermeldt dat artikel 5a.1 de vertaling vormt van bijlage IV IPPC-richtlijn in de Nederlandse milieuwetgeving. Het nieuwe artikel 8.11, vierde lid Wet milieubeheer vormt hiervoor de wettelijke grondslag.⁴³

Het bevoegd gezag dient op grond van het nieuwe artikel 5a.1, eerste lid, bij de bepaling van de best beschikbare technieken als basis voor een concrete

³⁹ Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging [Publicatieblad L257 van 10-10-1996].

⁴⁰ J.M. Verschuuren, De laatste wilde hamster in Nederland en de grondslagen van het Europees en internationaal milieurecht, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 2000, p. 10-11.

⁴¹ Ibid., p.11

⁴² Ontwerp-besluit van (datum) houdende wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, Concept maart 2005.

⁴³ Dit artikellid bepaalt dat bij of krachtens amvb regels moeten worden gesteld over de wijze waarop wordt bepaald, welke beste beschikbare technieken voor de betrokken inrichting in aanmerking komen; zie de Wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat; Kamerstukken II, 2003/04, 29 711, nrs. 1-3, inmiddels is het wetsvoorstel aanhangig bij de Eerste Kamer.

vergunning een aantal milieuafwegingen te maken. Zo dient bij het bepalen van best beschikbare technieken in het bijzonder te worden betrokken: de aard, effecten en omvang van de emissies die het bedrijf kan veroorzaken en de noodzaak die effecten en de risico's voor het milieu te voorkomen dan wel te minimaliseren, de toepassing van technieken die weinig afval veroorzaken, de toepassing van minder gevaarlijke stoffen, het verbruik en de aard van de grondstoffen (inclusief water) en de energie-efficiëntie en de noodzaak ongevallen te voorkomen dan wel te minimaliseren. Het betrekken van het voorzorgsbeginsel bij de bepaling van best beschikbare technieken houdt volgens de toelichting bij het ontwerp-besluit in dat men zich rekenschap geeft van bepaalde milieueffecten die bij het toepassen van een bepaald proces of een bepaalde (best beschikbare) techniek zouden kunnen optreden. Het gaat om effecten waarvan een redelijk vermoeden bestaat dat deze zich kunnen voordoen, zonder dat reeds sluitend wetenschappelijk bewijs hiervoor bestaat.⁴⁴

Via de implementatie van de IPPC-richtlijn wordt derhalve het voorzorgsbeginsel nu geïntroduceerd als een factor voor de besluitvorming bij de vergunningverlening voor inrichtingen. De hamvraag is hoe de interpretatie van dit voorzorgsbeginsel nu zal moeten luiden in specifieke casus.

Ook in specifieke beleidsgebieden is een Europeesrechtelijke impuls voor toepassing van het voorzorgsbeginsel merkbaar. Een voorbeeld biedt de regelgeving en jurisprudentie die betrekking heeft op genetisch gemodificeerde organismen (GGO's). De regelgeving voor biotechnologie in Nederland wordt in toenemende mate bepaald door Europese wet- en regelgeving.⁴⁵ In de in 2000 uitgebrachte Beleidsnota Biotechnologie is vermeld dat het voorzorgsbeginsel één van de uitgangspunten is die gehanteerd wordt bij de uitvoering van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen (Besluit GGO).⁴⁶ In Richtlijn 2001/18/EG inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu (en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad) is reeds het voorzorgsbeginsel neergelegd.⁴⁷ Micro-organismen, waaronder genetisch gemodificeerde organismen, vallen in Nederland onder de reikwijdte van de Wet milieugevaarlijke stoffen – de richtlijn is evenwel tot op heden niet in deze wet verwerkt.⁴⁸ De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in een

⁴⁴ Ibid., p. 11 (Artikelsgewijze toelichting).

⁴⁵ Zie Kamerstukken II, 2000/01, 27 428, nr. 2 (Beleidsnota Biotechnologie), p. 6; zie Richtlijn 90/220/EEG van de Raad.

van 23 april 1990 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu (PbEG 2001, L106/1); Richtlijn 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad (PbEG 2001, L106/1).

⁴⁶ Besluit genetisch gemodificeerde organismen van 25 januari 1990, Stb. 1990, 53.

⁴⁷ Zie art. 6 lid 5 Richtlijn 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad (PbEG 2001, L106/1).

⁴⁸ Wet milieugevaarlijke stoffen, Wet van 5 december 1985, houdende regelen ter bescherming van mens en milieu tegen gevaarlijke stoffen en preparaten (Inwerkingtredingdatum: 01-02-1986). Zie over deze wet Ch. W. Backes e.a., Hoofddlijnen milieubestuurrecht, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2004, p. 251-259.

uitspraak betreffende vergunningverlening krachtens artikel 23 lid 1 van het Besluit GGO overwogen dat artikel 26 lid 2 van de Wms, richtlijnconform kan worden geïnterpreteerd.⁴⁹ Dit betekent dat de in dit artikel genoemde weigeringsgrond dat de vergunning slechts in het belang van de bescherming van mens en milieu kan worden geweigerd, er mede betrekking op heeft dat, overeenkomstig het voorzorgsbeginsel, ervoor wordt zorggedragen dat alle nodige maatregelen worden genomen ter voorkoming van negatieve effecten van de doelbewuste introductie en het in de handel brengen van GGO's op de gezondheid van mens en milieu.⁵⁰

Direct voor maatschappelijke actoren geldende normen in de Wet milieubeheer: de zorgplichtbepaling

Ook de direct voor maatschappelijke actoren geldende normen uit de Wet milieubeheer verwijzen niet naar het voorzorgsbeginsel of naar onzekere risico's. Wel ligt de vraag voor of onzekere risico's niet toch ingelezen kunnen worden in de gegeven normen, zoals bijvoorbeeld de algemene zorgplichtbepaling neergelegd in art. 1.1a Wm.⁵¹ De vraag is dan, of artikel 1.1.a Wm zodanig moet of kan worden geïnterpreteerd dat van iemand kan worden verwacht maatregelen te treffen van nadelige gevolgen voor het milieu waarvan niet zeker vaststaat dat deze zullen intreden. Voor zover bekend, is op dit punt nog geen jurisprudentie verschenen. Dat komt vooral omdat in de bestuurlijke handhavingspraktijk terughoudendheid bestaat bij het toepassen van de zorgplichtbepaling. Uit onderzoek voor de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer is gebleken dat nauwelijks handhavingsacties worden gebaseerd op schending van de zorgplicht neergelegd in art. 1.1a Wm.⁵² De terughoudendheid valt wellicht te verklaren uit het feit dat er – naast voorstanders – ook tegenstanders zijn van de zorgplichtbepaling. In de literatuur is omtrent de zorgplichtbepaling dan ook een felle discussie gevoerd.⁵³ Gelet op deze discussie zou verwacht kunnen worden dat

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld AB RvS 18 maart 2003, nr. 200300531/2, JB 2003/127 (m.nt. MP).

⁵⁰ Zie AB RvS 28 juli 2004, nr. 200304253/1, JB 2004/314

⁵¹ Ook kan worden gedacht aan specifieke zorgplichtbepalingen, zoals art. 2 van de Wet milieugevaarlijke stoffen. De Wet milieugevaarlijke stoffen schept overigens in artikel 24 de mogelijkheid om in amvb's gedragsvoorschriften op te nemen. Deze gedragsvoorschriften kunnen zowel betrekking hebben op het vervaardigen, in Nederland invoeren, toepassen, voorhanden hebben, aan een ander ter beschikking stellen, vervoeren, uitvoeren en zich ontdoen van deze stoffen of preparaten. De maatregelen kunnen divers van inhoud zijn, variërend van een algemeen verbod tot diverse beperkingen, een vergunningstelsel, verplichtingen met betrekking tot meldingen, controle-onderzoek en terugname; zie Backes, Ch.W. e.a. Hoofddlijnen milieubestursrecht, 2004, Boom juridische uitgevers, Den Haag, p. 252. Zulke maatregelen kunnen worden voorgeschreven als er een redelijk vermoeden bestaat dat door handelingen met stoffen of preparaten ongewenste effecten zullen ontstaan voor mens en milieu. In art. 24 zou dan ook een uitwerking van het voorzorgsbeginsel kunnen worden gelezen.

⁵² Metro / Universiteit Maastricht / Centrum voor Milieurecht / Universiteit van Amsterdam, Zorgplichtbepalingen uit de Wet milieubeheer: meer dan een symbool?, Achtergrondstudie voor de Ecwm, 2001.

⁵³ Zie met name het artikel van J.M.H.F. Teunissen en A.Q.C. Tak, *Recht ist was der Umwelt nützt?*, NJB nr. 18, 1994, p. 605-616. Zie verder over de zorgplichtbepaling: H.E. Woldendorp, Commentaar Wet milieubeheer, art. 1.1a, (bewerkt door M. Peeters), Elsevier (losbladig).

een extensieve interpretatie van het voorzorgsbeginsel, in die zin dat burgers ook verantwoordelijk zijn voor onzekere risico's, op bezwaren stuiten.

In eerder onderzoek is aangegeven dat de nog te implementeren richtlijn milieuaansprakelijkheid qua essentie erg gelijkend is op de in de Nederlandse wetgeving voorkomende zorgplichtbepalingen.⁵⁴ Indien deze richtlijn wordt nagelezen op onzekere risico's, dan blijkt in ieder geval dat preventieve acties slechts verplicht lijken te zijn indien er een onmiddellijke dreiging bestaat dat milieuschade "zal" ontstaan.⁵⁵ Een dergelijke wetstekst geeft geen aanleiding tot de veronderstelling dat bijvoorbeeld preventieve maatregelen moeten worden genomen ter afwending van risico's waarvan niet zeker is dat zij zullen intreden. Wel kan het zo zijn dat indien dergelijke onzekere risico's toch zouden zijn ingetreden, de exploitant gehouden kan zijn om herstelmaatregelen te treffen. Dit vloeit voort uit de in de richtlijn neergelegde keuze voor een risicoaansprakelijkheid voor met name genoemde beroepsactiviteiten.⁵⁶

2.3

AFSLUITEND

De Wet Milieubeheer kent geen expliciete referentie naar het voorzorgsbeginsel, noch naar onzekere risico's. De huidige Nederlandse regering ziet af van het voornemen om het voorzorgsbeginsel als algemene grondslag voor het Nederlands milieurecht te codificeren.

In de regeling van de bevoegdheden tot vergunningverlening dan wel tot het stellen van algemene regels voor inrichtingen werd tot dusver in de Wet milieubeheer geen expliciete referentie gemaakt aan het omgaan met onzekere risico's. Ook elders komt in de Wet milieubeheer een dergelijke referentie niet voor. Dit doet de vraag ontstaan hoe binnen de bestaande bevoegdheden voor normstelling met dergelijke onzekere risico's naar het oordeel van de wetgever en uiteindelijk de rechter om is gegaan. In fase 2 van dit onderzoek zal dit nader worden onderzocht.

Inmiddels is een wetswijziging in voorbereiding waarmee in een uitvoeringsregeling, het Inrichtingen- en vergunningenbesluit, een referentie naar het voorzorgsbeginsel wordt opgenomen. Het beginsel wordt daarmee onderdeel van het besluitvormingskader voor vergunningverlening aan inrichtingen en voor lozingen op oppervlaktewateren. De hamvraag zal zijn hoe dat beginsel dan in de besluitvorming over een vergunningsaanvraag (of, bij een ambtshalve wijziging van een vergunning) zal moeten worden uitgelegd.

⁵⁴ Zie M. Peeters, D. Huitema, M. Faure, STEM publicatie 2005/1 (www.evaluatiemilieuwetgeving.nl), Implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid, Een verkenning naar de bevoegde instantie(s) in Nederland.

⁵⁵ Zie art. 5 van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid (Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade; PbEU 2004, L143).

⁵⁶ Zie art. 6 en 8 van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid, juncto bijlage III. De nationale wetgever kan evenwel besluiten bepaalde verweren in te stellen, te weten het vergunningverweer en het kennisverweer. Met dergelijke verweren zou een aansprakelijkheid voor het intreden van onzekere risico's door een exploitant kunnen worden afgewend.

HOOFDSTUK 3 Beleid

3.1 **INTRODUCTIE**

In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe op dit moment in de Nederlandse milieuwetgeving wordt omgegaan met onzekere milieurisico's. De Wet milieubeheer stond daarbij centraal, waarbij ook aandacht werd besteed aan de invloed die wordt ondergaan van het Europese recht.

In dit hoofdstuk komen enkele centrale Nederlandse beleidsdocumenten op rijksniveau aan bod. Doel van dit hoofdstuk is om een algemeen beeld te verkrijgen wat volgens de verschillende beleidsdocumenten de belangrijkste opvattingen zijn inzake het omgaan met onzekere risico's.

Uit het rapport van de Gezondheidsraad blijkt reeds dat het voorzorgsbeginsel een sterke ontwikkeling doormaakt in de Nederlandse milieubeleidspraktijk. Er wordt in diverse beleidsnota's reeds verwezen naar dit beginsel, en aan de omstandigheden wanneer voorzorgsmaatregelen zouden moeten worden getroffen. Het in 2001 gepresenteerde NMP4 ziet het voorzorgsbeginsel als een belangrijk onderdeel van het Nederlandse milieubeleid, en vermeldt zelfs het voornemen om tot codificatie over te gaan. In verschillende, meer specifieke beleidsnota's, zoals de Beleidsnota Biotechnologie en de Strategienota Omgaan met Stoffen wordt een tamelijk gedetailleerde uitwerking van het voorzorgsbeginsel en het nemen van voorzorgsmaatregelen gegeven. In paragraaf 3.2 wordt een overzicht gepresenteerd van de belangrijkste passages uit de diverse beleidsnota's waar het gaat om onzekere risico's. Daarna zal in paragraaf 3.3 worden ingegaan op de in 2004 uitgebrachte Nota "Nuchter omgaan met risico's".⁵⁷ Deze nota beoogt een nieuwe en integrale visie te presenteren op het omgaan met risico's.

3.2 **DE BELEIDSONTWIKKELING VOORAFGAAND AAN DE NOTA OMGAAN MET RISICO'S**

3.2.1 **NMP4: ALGEMEEN**

Het NMP4 verscheen in 2001 onder de titel 'Een wereld en een wil: werken aan duurzaamheid'. Het milieubeleidsplan wil een eind maken aan het afwentelen van milieulasten op de generaties na ons en op mensen in arme landen. Het NMP4 beschrijft op tamelijk abstract niveau problemen en oplossingen. De beleidsdoeleinden komen tot uitdrukking in een beschrijving van de gewenste situatie over 30 jaar.⁵⁸ Volgens het milieubeleidsplan zou dan de bodem, het water

⁵⁷Nota 'Nuchter omgaan met risico's' (nota januari 2004).

⁵⁸ Zie NMP4, p. 48.

en de lucht, het voedsel, de producten en het drinkwater zo gezond en veilig moeten zijn dat de mens slechts een verwaarloosbaar risico loopt daarvan ziek te worden of daaraan dood te gaan.⁵⁹

In het NMP4 wordt expliciet verwezen naar het voorzorgsbeginsel:

*'Op grond van de ervaring dat de oplossingen van vandaag de problemen van morgen kunnen zijn, mogen we in ieder geval niet verwachten dat ze niet zullen ontstaan. De nadelen van oplossingen blijken immers vaak pas later. Het zijn altijd de onverwachte bijeffecten die de grootste milieuproblemen opleveren. Het voorzorgsbeginsel vereist dat we rekening houden met worst case scenario's en dat we tijdig maatregelen nemen.'*⁶⁰

Het voorzorgsbeginsel wordt gezien als een van de leidende beginselen voor het milieubeleid, waarbij – in de lijn van de eerder vermelde Rio Declaratie – een koppeling wordt gelegd met ernstige of onomkeerbare milieuproblemen. Gesteld wordt:

*'Het voorzorgsbeginsel betekent dat het ontbreken van wetenschappelijk bewijs geen reden mag zijn om niet in actie te komen tegen mogelijke bedreigingen, wanneer die een ernstig of onomkeerbaar karakter hebben.'*⁶¹

Het NMP4 zegt dan ook dat het voorzorgsbeginsel dient te worden gecodificeerd, mede in het verlengde van artikel 174 EG-verdrag. Er wordt in dit verband niet of nauwelijks ingegaan op de vraag of een kosten-baten analyse relevant is bij het nemen van voorzorgsmaatregelen. Voor de nadere uitwerking van codificatie van het voorzorgsbeginsel, waarbij natuurlijk de inhoud, waaronder de rol en methode van een kosten-baten afweging nader aan de orde zou moeten komen, wordt verwezen naar een vervolgtraject:⁶²

*'De wijze waarop deze codificatie plaats zal vinden is onderdeel van de besluitvorming over de discussienota over de toekomst van een op duurzame ontwikkeling gerichte milieuwetgeving in een verantwoorde samenleving (Nota met recht verantwoordelijk).'*⁶³

Er worden in het NMP4 specifieke beleidsmaatregelen op diverse beleidsterreinen voorgesteld. Enkele van deze beleidsterreinen waar expliciet wordt ingegaan op onzekere risico's zullen hierna in illustratieve zin kort behandeld worden.

3.2.2

STOFFEN

Tienduizenden stoffen komen direct of indirect, via producten, in ons leefmilieu terecht. Alleen al het feit dat er nog zo weinig bekend is over de mogelijke gevaren

⁵⁹ Ibid., p. 56.

⁶⁰ Ibid., p. 48.

⁶¹ Ibid., p. 65.

⁶² Ibid., p. 66.

⁶³ Kamerstukken II, 2000/01, 27 664, nr. 2, zie ook § 2.2.1.

en risico's van al die stoffen voor mens en milieu is een reden tot zorg, die volgens het NMP4, een andere aanpak vergt dan tot nog toe gevolgd.⁶⁴ Het NMP4:

*'Van de meeste van de tienduizenden stoffen die op de markt zijn, zijn essentiële gegevens beperkt voorhanden en in nog mindere mate openbaar toegankelijk. Inzicht in de kwaliteit van wel beschikbare gegevens ontbreekt in veel gevallen. Mede daardoor bestaat er slechts beperkt inzicht in de mogelijke problemen voor mens en milieu als gevolg van het gebruik van deze stoffen.'*⁶⁵

Het beleidsplan stelt dan ook dat er een vernieuwing nodig is van het bestaande nationale en internationale stoffenbeleid.⁶⁶ Aangegeven wordt dat stoffen doorgaans op individuele basis beoordeeld worden.⁶⁷ Dat betekent dat geen rekening wordt gehouden met mogelijke combinatie-effecten bij blootstelling aan meer stoffen tegelijk. Het inzicht hoe het risico van gecombineerde blootstelling aan stoffen kan worden beoordeeld is beperkt.⁶⁸ Het NMP4 meldt vervolgens:

*'In het milieubeleid is uit voorzorg een extra veiligheidsfactor geïntroduceerd voor individuele stoffen (dit is de streefwaarde) om dit probleem van combinatiewerking te voorkomen.'*⁶⁹

In hoofdstuk 8 van het NMP4 staat de vernieuwing van het stoffenbeleid centraal.⁷⁰ Een belangrijk element bij deze vernieuwing is het nemen van maatregelen uit voorzorg. Ook de openbaarheid van kennis over gevaren en risico's van stoffen en producten wordt in dit kader genoemd, alsmede de maatregelen die genomen worden om die gevaren en risico's te vermijden of te beheersen.⁷¹ Een voorbeeld van zo'n maatregel is het maken van een zogenoemde 'quick scan' door het bedrijfsleven. Dit houdt in dat voor alle stoffen, die in Nederland op de markt zijn of worden gebruikt, door het bedrijfsleven een geverifieerd 'stofprofiel' dient te worden gemaakt op basis van gevaarsgegevens.⁷² Volgens het NMP4 moet de vernieuwing van stoffenbeleid zorgen voor een zodanig veilig gebruik van stoffen dat mens en milieu geen of verwaarloosbare

⁶⁴ Zie NMP4, p. 37.

⁶⁵ Ibid., p. 38.

⁶⁶ Ibid., p. 39. Op EG niveau vindt dit inmiddels met name zijn beslag in de totstandkoming van de zogenaamde REACH-verordening; COM(2003)644. De Europese Commissie publiceerde in oktober 2003 een ontwerpverordening betreffende chemische stoffen, 'REACH' (REACH staat voor Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals). REACH is een voorstel voor een nieuwe Europese chemiewet. Het invoeren van deze nieuwe Europese chemiewetgeving verplicht Europese chemiebedrijven om chemische stoffen te onderzoeken en te registreren. REACH heeft dan ook als doel om kennis over stoffen die binnen Europa op de markt worden gebracht, te vergroten. Het gaat om één geïntegreerd systeem voor de registratie, de evaluatie, beperkende maatregelen en de autorisatie (vergunningverlening) van chemische stoffen. Zie voor meer informatie Ch. W. Backes, Hoofddlijnen milieubestursrecht, Boom juridische uitgevers, Den Haag, 2004, p. 250.

⁶⁷ Ibid., p. 42.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid., p. 153.

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid., p. 156.

gevaaren en risico's lopen in alle fasen van de levenscyclus: van grondstof tot halffabrikaat, van consumentenproduct tot afvalverwerking.⁷³ De Nederlandse uitgangspunten, doelen en instrumenten van het stoffenbeleid zijn beschreven in de 'Strategienota omgaan met stoffen'.⁷⁴

In de Strategienota Omgaan met stoffen (SOMS) geeft het kabinet aan op welke wijze de beleidsvernieuwing nationaal maar ook internationaal gestalte dient te krijgen.⁷⁵ De nadruk ligt op de bescherming van mens en milieu in het kader van het milieubeleid. De nationale regelgeving voor de uitvoering van het stoffenbeleid is gestoeld op Europese regelgeving. Het kabinet is ingevolge de strategienota voornemens om elementen van het stoffenbeleid te verankeren in wet- en regelgeving (met name in de Wet milieubeheer), dan wel bestaande regelgeving te wijzigen.⁷⁶

De Strategienota zegt dat het nieuwe stoffenbeleid nieuwe uitgangspunten toevoegt aan het oude beleid en het zorgt voor een andere wijze van omgaan met de elementen en uitgangspunten uit dit oude beleid.⁷⁷ De nota noemt vervolgens de nieuwe elementen. Een van die nieuwe elementen is het implementeren van 'het voorzorgprincipe (ruimte voor maatregelen op basis van voorzorg)'.⁷⁸ Een ander nieuw element is het zogenoemde 'public right to know' (het openbaar beschikbaar zijn van informatie over gevaaren en risico's van stoffen en producten).⁷⁹ De overheid zal stimuleren (en zo nodig afdwingen) dat bedrijven hun verantwoordelijkheid kennen en nemen.⁸⁰ Het bedrijfsleven is volgens de nota immers verantwoordelijk voor het zorgvuldig, veilig en schoon produceren en gebruiken van stoffen, preparaten en producten.

De nota uit, zoals gezegd, de wens om voorzorg toe te passen.⁸¹ Tot nu toe wordt het instrument zeer beperkt toegepast in het stoffenbeleid. De afweging tussen (on)zekere economische voordelen op de korte termijn versus onzekere gezondheids- en milieurisico's in de toekomst valt veelal in het voordeel van het eerste uit.⁸² De uitdaging voor de toekomst is gelegen in het adequaat combineren van de sterke punten van risicomanagement en voorzorg. Beide instrumenten kunnen volgens de nota alleen goed bijdragen aan het oplossen van de problemen met stoffen en producten als er sprake is van een duidelijke rolverdeling tussen overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties en als over het toepassen van deze instrumenten goed en duidelijk wordt gecommuniceerd tussen partijen en van en naar de burger.⁸³ De strategienota vermeldt dat omgaan met onzekerheden verstandig, voorzichtig en met voorzorg omgaan met stoffen

⁷³ Ibid., p. 153.

⁷⁴ Kamerstukken II, 2000/01, 27 646, nr. 2 (Strategienota Omgaan met stoffen).

⁷⁵ Ibid., p. 3.

⁷⁶ Ibid., p. 7.

⁷⁷ Ibid., p. 25.

⁷⁸ Ibid., p. 3, 25.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid., p. 25, Zie ook bijvoorbeeld de Circulaire benodigde gegevens van chemische stoffen, Staatscourant 13 oktober 2003, nr. 197.

⁸¹ Ibid., p. 26.

⁸² Ibid., p. 28.

⁸³ Ibid., p. 29.

vereist.⁸⁴ Paragraaf 3.4 van de SOMS behandelt 'voorzorg'. In dezelfde paragraaf wordt ook de algemene strekking van het voorzorgsbeginsel behandeld:

*'Het voorzorgsbeginsel heeft tot doel om milieuschade, waarvan op wetenschappelijke gronden niet geheel zeker is dat deze zal optreden, te voorkomen. Het voorzorgsbeginsel vormt een rechtvaardigingsgrond voor overheidsingrijpen.'*⁸⁵

Voorzorg wordt in het nieuwe stoffenbeleid geoperationaliseerd door de onzekerheden inzake gevaren en risico's, met behulp van een systeem van indeling van stoffen in categorieën van 'zorg' op basis van stofintrinsicke eigenschappen, te verminderen.⁸⁶

Een vervolg op het programma SOMS is te vinden in het zogenoemde Convenant Stoffen.⁸⁷ Het Convenant Stoffen is een convenant, ondertekend door acht brancheorganisaties, ondernemersorganisatie VNO-NCW en vijf ministeries, waaronder het Ministerie van VROM. In de acht branches wordt gewerkt met gevaarlijke stoffen. In het convenant beloven zij om actieplannen te maken waarmee ze risico's voor werknemers, consumenten en milieu willen verminderen. De doelstelling van het Convenant Stoffen luidt ingevolge artikel 2, lid 1 als volgt:

'Partijen nemen zich voor een dusdanige verbetering van de communicatie in productketens, branches en van de kennisinfrastructuur te bereiken, dat ondernemingen in staat worden gesteld en worden gestimuleerd om goede risico-evaluaties van stoffen te maken en op basis hiervan adequate maatregelen te nemen om de risico's van het gebruik van stoffen voor werknemers, professionele gebruikers, ambachtelijke gebruikers, consumenten en het milieu te minimaliseren.'

Lid 2 zegt vervolgens:

*'Partijen nemen zich voor werknemers, professionele gebruikers, ambachtelijke gebruikers en consumenten beter inzicht te laten krijgen in de risico's van stoffen, waardoor zij in staat zijn veiliger met die stoffen om te gaan.'*⁸⁸

Het NMP4 vermeldde overigens dat de overheid een belangrijke rol blijft spelen inzake het omgaan met stoffen.⁸⁹ Het is uiteindelijk aan de overheid om de afweging te maken tussen (on)zekere maatschappelijke baten (bijvoorbeeld economische voordelen) en lasten zoals de (on)zekere gevaren en risico's voor mens en milieu.⁹⁰ Letterlijk zegt het NMP4:

'Wanneer niet bekend is wat de risico's zijn van een stof, een activiteit of een product, dan houdt het voorzorgsbeginsel onder meer in dat voor de inschatting van de risico's in relatie tot het maatschappelijk nut uitgegaan

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid., p. 31

⁸⁶ Ibid., p. 32

⁸⁷ Staatscourant 18 februari 2004, nr. 33 (Convenant Stoffen)

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Zie NMP4, p. 157

⁹⁰ Ibid.

moet worden van maximaal voorstelbare risico's. Bij deze afweging speelt de technische haalbaarheid van bijvoorbeeld risicoreducerende maatregelen en maatschappelijke (on)misbaarheid van stoffen een belangrijke rol.⁹¹

Een wezenlijke vraag hierbij is hoe de verantwoordelijkheden zullen worden verdeeld over de overheid en de marktpartijen. De indruk zou kunnen ontstaan dat in vergelijking met het NMP4 de SOMS nota van een zwaardere verantwoordelijkheid van de marktpartijen uitgaat.

Zoals al eerder is gezegd, staat de regelgeving in Nederland voor de uitvoering van het stoffenbeleid onder invloed van Europese ontwikkelingen. Momenteel wordt een belangrijke vernieuwing voorbereid. De Europese Commissie publiceerde immers in oktober 2003 een ontwerpverordening betreffende chemische stoffen, vaak geduid met het acroniem REACH (REACH staat voor Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals).⁹² De ontwerp-regelgeving komt in de plaats van ruim veertig bestaande richtlijnen en verordeningen.⁹³ Het gaat om één geïntegreerd systeem voor de registratie, de evaluatie, beperkende maatregelen en de autorisatie (vergunningverlening) van chemische stoffen. Wegens de omvang van dit inleidende rapport zal een uitgebreide beschrijving van de inhoud van het REACH-voorstel achterwege blijven.

Het NMP4 besteedt kort apart aandacht aan een specifieke groep stoffen, de bestrijdingsmiddelen.⁹⁴ In het NMP4 wordt daarbij in herinnering geroepen de toestand van het milieu rond 1970.⁹⁵ Onderkend wordt dat in de zeventiger jaren de kennis over de risico's van bestrijdingsmiddelen nog onvoldoende was, en dat er in feite onvoldoende voorzorg is betracht.⁹⁶ Het NMP4 zegt hierover:

'Geconstateerd werd dat bepaalde bestrijdingsmiddelen zich ophopen in de natuur en daardoor schade kunnen veroorzaken aan gezondheid en natuur. Kennis over de risico's van bestrijdingsmiddelen was in 1972 nog onvoldoende; nader onderzoek op dit terrein was wel in gang gezet. In de Bestrijdingsmiddelenwet van 1962 waren al enkele middelen verboden, [...]. Het kabinet had het voornemen deze wet verder aan te scherpen en de mogelijkheden uit te breiden om het gebruik van riskante bestrijdingsmiddelen uit te bannen.'⁹⁷

Vervolgens stelt het NMP4:

'In de loop der jaren is de kennis over de risico's van bestrijdingsmiddelen toegenomen. Enkele zeer riskante bestrijdingsmiddelen [...] zijn

⁹¹ Ibid.

⁹² COM(2003)644.

⁹³ Zie E.M. Vogelesang-Stoute, 'Bestrijdingsmiddelenrecht, Een rechtsvergelijking', academisch proefschrift (openbaar verdedigd op 29 juni 2004), p. 47.

⁹⁴ In navolging van de Urgentienota Milieuhygiëne (1972, kabinet Biesheuvel).

⁹⁵ Zie NMP4, p. 12.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid., p. 11-12.

*uitgefaseerd. Andere middelen worden verboden zodra alternatieven beschikbaar zijn, maar de ontwikkeling daarvan kost meer tijd dan verwacht.*⁹⁸

Over 'onzekere risico's' wordt, met betrekking tot bestrijdingsmiddelen, verder niet gesproken. In het beleidsplan wordt overigens wel opgemerkt dat concentraties van bestrijdingsmiddelen in oppervlaktewater nog steeds boven het maximaal toelaatbare risiconiveau liggen.⁹⁹

3.2.3

ELEKTROMAGNETISCHE STRALING

Volgens het NMP4 is elektromagnetische straling een reden tot zorg.¹⁰⁰ De Gezondheidsraad heeft advies uitgebracht over de vraag of een aantal ziekten meer dan gewoon voorkomen bij mensen die rond hoogspanningslijnen wonen.¹⁰¹ In de meeste gevallen was een dergelijk verband niet te vinden. Wel constateerde de Gezondheidsraad op basis van de bestaande epidemiologische onderzoeken een redelijk consistente associatie tussen wonen in de nabijheid van bovengrondse elektriciteitslijnen en een verhoging van het vóórkomen van leukemie bij kinderen. Er zijn onzekerheden over de vorm van de eventuele blootstelling-responsrelatie.¹⁰² Het NMP4 vermeldt:¹⁰³

'Uitgaande van het voorzorgprincipe zijn de huidige signalen voldoende aanleiding tot het doen van verder onderzoek en het nemen van passende maatregelen mede in relatie tot de maatschappelijke kosten en baten'.

Het NMP4 gaat eveneens in op de ongerustheid inzake de mogelijke nadelige effecten door straling van GSM-zendmasten en GSM-telefoons.¹⁰⁴ Over zendmasten heeft de Gezondheidsraad evenwel in 2000 aangegeven dat negatieve gezondheidseffecten door de elektromagnetische velden rond GSM-antennes onwaarschijnlijk zijn.¹⁰⁵ Het NMP4 vermeldt dat bij plaatsing van GSM-basisstations de omwonenden van goede informatie dienen te worden voorzien.¹⁰⁶ Dergelijke basisstations zorgen voor de verbinding tussen de mobiele telefoons onderling en met het vaste net. Vaak worden in de stedelijke omgeving dergelijke stations op gebouwen geplaatst. De elektromagnetisch velden van deze stations in de eventuele woningen eronder zijn zo laag dat daarvan, volgens het advies van de Gezondheidsraad, geen negatieve gezondheidseffecten te verwachten zijn. Mede in verband met onrust van bewoners heeft TNO-FEL in opdracht van de ministeries van VROM, VWS en EZ onderzoek gedaan naar de invloed van elektromagnetische velden van basisstations op cognitieve functies en het ervaren

⁹⁸ Ibid., p. 14.

⁹⁹ Ibid., p. 30.

¹⁰⁰ SOMS, p. 41

¹⁰¹ Advies Gezondheidsraad, Blootstelling aan elektromagnetische velden, 2000/06

¹⁰² Zie NMP4, p. 41

¹⁰³ Ibid., p. 180

¹⁰⁴ Ibid., p. 41

¹⁰⁵ Advies Gezondheidsraad, GSM-basisstations, 2000/16

¹⁰⁶ Zie NMP4, p. 181

welbevinden van mensen.¹⁰⁷ De resultaten van dit onderzoek zijn in september 2003 aan de Tweede Kamer aangeboden.¹⁰⁸ Opgemerkt is daarbij dat er op dat moment geen aanleiding is om het bestaande beleid aan te passen.

Begin 2003 zijn door de Gezondheidsraad aanbevelingen uitgebracht voor nader onderzoek naar gezondheidseffecten van blootstelling aan radiofrequente velden.¹⁰⁹ Geadviseerd wordt om een kenniscentrum op te zetten en worden bepaalde onderzoeksrichtingen aangegeven. Verder wordt aanbevolen om zo veel mogelijk aansluiting te zoeken bij reeds in internationaal verband lopend onderzoek. De hierna nog te bespreken nota 'Nuchter omgaan met risico's' vermeldt dat voor mobiele telefonie aanvullend onderzoek nodig is om de resultaten van het TNO onderzoek naar de invloed van elektromagnetische velden van basisstations op het ervaren welbevinden en de cognitieve functies van mensen te reproduceren en te preciseren.¹¹⁰

3.2.4

BIOTECHNOLOGIE

Het beleid voor biotechnologie is vastgelegd in de Integrale Beleidsnota Biotechnologie.¹¹¹ De nota beschrijft het beleid van mogelijke effecten van toepassingen van biotechnologie. Het NMP4 zegt dat het van belang is bij het toepassen van biotechnologie zoveel mogelijk alle effecten te kennen:¹¹²

*'Het kennen van zoveel mogelijk effecten is noodzakelijk voor een goede inschatting van eventuele risico's – de kans dat zich iets voordoet en de aard en de intensiteit van de gevolgen daarvan – op wetenschappelijke gronden.'*¹¹³

Uitgegaan dient te worden van de wetenschappelijke inzichten die op dat moment beschikbaar zijn. Gestreefd dient daarbij te worden alle beschikbare kennis vanuit verschillende disciplines zo spoedig mogelijk alom beschikbaar te laten zijn en te vergroten door verder onderzoek.¹¹⁴ Aangegeven wordt dat nulrisico's onmogelijk zijn. Continue kennisontwikkeling, maximale transparantie van onderzoek en beleidsvorming daarover, verantwoorde besluitvorming over concrete toepassingen en nauwgezette monitoring kunnen de risico's wel zo klein mogelijk maken.¹¹⁵ Vervolgens wordt gesteld:

'Zo wordt een goede afweging mogelijk tussen potentiële risico's en het beoogde maatschappelijk nut van een introductie, bijvoorbeeld in de sfeer van de gezondheidszorg en de voedselvoorziening. Wanneer dit nut zeer hoog wordt geacht, kan een hoger risico dan wel een hogere mate van onzekerheid daarover aanvaardbaar zijn. Wanneer alternatieven reeds beschikbaar zijn, is er reden om extra terughoudend te zijn bij het nemen

¹⁰⁷ De resultaten van dit onderzoek zijn overigens nog niet meegenomen in de adviezen van de Gezondheidsraad.

¹⁰⁸ Tweede Kamer, Niet-dossierstuk 2003-2004, ez03000512, d.d. 30 september 2003.

¹⁰⁹ Advies Gezondheidsraad, Publicatie nr. 2003/03.

¹¹⁰ Nota 'Nuchter omgaan met risico's' (nota januari 2004), p. 37.

¹¹¹ Zie Kamerstukken II, 2000/01, 27 428, nr. 2 (Integrale Beleidsnota Biotechnologie).

¹¹² Zie NMP4, p. 181.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid.

*van een risico. Bij die afweging zal het voorzorgsbeginsel, zoals dit thans in internationaal overleg inhoud wordt gegeven, een centrale rol moeten spelen.*¹¹⁶

3.3 **NOTA NUCHTER OMGAAN MET RISICO'S**

3.3.1 **INLEIDING**

In de notitie 'Omgaan met risico's' uit 1989 zijn de beleidsuitgangspunten voor het risicobeleid voor het eerst uitgewerkt.¹¹⁷ Het risicodenken, als onderdeel van het milieubeleid, is daarna per beleidsterrein verder uitgewerkt, vaak ook in internationaal verband.¹¹⁸ De kenmerkende "beleidsterreinspecifieke aanpak" is in feite ook geïllustreerd met de voorgaande paragraaf: per beleidsterrein wordt vaak in separate nota's – ingegaan op onzekere risico's en de omstandigheden waaronder voorzorgsmaatregelen worden getroffen.

Naast deze kenmerkende benadering per beleidsterrein is bovendien gebleken dat bij een aantal beleidsdossiers alsmäär geen politiek besluit werd genomen. Met name hierdoor is de discussie inzake 'nuchter omgaan met risico's' gestart.¹¹⁹ De Staatssecretaris van VROM heeft in dit verband het RIVM verzocht een analyse te geven van de mogelijkheden voor een nuchtere discussie over het omgaan met risico's. Eind september 2003 is vervolgens de nota 'Nuchter omgaan met risico's' verschenen dat een nieuwe visie beoogt op het omgaan met risico's, vooral als het gaat om milieubeleidsdossiers waarover al jarenlang discussie gaande is. Het oogmerk is in het bijzonder om een beleidskader te ontwerpen dat vervolgens toegepast moet worden op de onderwerpen radon, hoogspanningslijnen en basisstations voor mobiele telefonie.¹²⁰

De essentie van het nuchter omgaan met risico's is volgens de nota dat:

*"-het politieke besluitvormingsproces transparant is;
-de verantwoordelijkheden van overheid, bedrijfsleven en burgers expliciet worden gemaakt;
-gevaaren en risico's van een activiteit worden gewogen tegen de maatschappelijke kosten en baten van die activiteit;
-de rol van de burger bij besluitvorming wordt versterkt (bijvoorbeeld door middel van participatie);
-de mogelijke stapeling (cumulatie) van risico's bij besluitvorming worden meegewogen".*¹²¹

De nota maakt een indeling in bestaande uitgangspunten en, in aanvulling daarop, nieuwe uitgangspunten, die respectievelijk hieronder kort worden behandeld.

¹¹⁶ Ibid., p. 181-182.

¹¹⁷ Notitie Omgaan met Risico's, TK, 1988-1989, 21 137, nr. 5

¹¹⁸ Zie nota 'Nuchter omgaan met risico's', p. 9.

¹¹⁹ Ibid., p. 4.

¹²⁰ Ibid., p. 3, p. 12.

¹²¹ Ibid.

Daarbij gaat in het bijzonder de aandacht uit naar uitgangspunten die van belang zijn voor de “onzekere risico’s”.

Voordat op de bestaande en nieuwe uitgangspunten wordt ingegaan wordt eerst stilgestaan bij de gehanteerde indeling van risico’s. Het RIVM geeft een handreiking door risico’s te ordenen in vier categorieën, waarbij de vierde en laatste categorie voor dit deelonderzoek in het bijzonder van belang is¹²²:

“Simpele, operationele beslissingen over risico’s. Deze risico’s worden gekenmerkt door geringe complexiteit en weinig onzekerheid. Voor deze risico’s blijft het huidige risicobeleid, gebaseerd op een gelijke bescherming van iedere burger, gehandhaafd.

-Doelmatige beslissingen over risico’s. Risico’s in deze categorie worden eveneens gekenmerkt door een geringe complexiteit en geringe onzekerheid, maar de kosten en/of belangen zijn hoog. De aanpak van deze risico’s wordt gekenmerkt door maatregelen te nemen die zo veel mogelijk kosteneffectief zijn.

-Omstreden, tactische beslissingen over risico’s. Deze risico’s worden niet of weinig bepaald door de waarschijnlijkheid en de omvang van de gezondheidsschade, maar de risicoperceptie is om andere redenen hoog (onvrijwilligheid, billijkheid, beheersbaarheid van blootstelling, vertrouwdsheid met of het maatschappelijk nut van deze risicovolle activiteit). De aanpak van deze risico’s wordt gekenmerkt door overleg en participatie.

-Beslissen in onzekerheid of ambiguïteit. Deze risico’s zijn onzeker. De aanpak van deze risico’s wordt gekenmerkt door het toepassen van principes als voorzorg.”

De indeling, zoals hierboven weergegeven, is gebaseerd op drie criteria: kosten van de maatregel, beleving van het risico en (on)zekerheid van het risico.¹²³ Onderkend wordt dat deze indeling geen pasklare oplossing biedt, aangezien geen van de criteria objectief is vast te stellen. Vaak kan een risico ook niet eenduidig in één van de vier categorieën worden ingedeeld. Indien er evenwel sprake zou zijn van een “onzeker risico”, dan wordt in dat verband het nemen van voorzorg genoemd. Uit de hieronder aan bod komende uitgangspunten blijkt dat het volgens de nota niet gaat om een onvoorwaardelijk nemen van voorzorg, maar veeleer om een geconditioneerd voorzorgsbeleid.

3.3.2

BESTAANDE BASISUITGANGSPUNTEN BLIJVEN BESTAAN

Volgens de nota blijven de volgende basisuitgangspunten bestaan¹²⁴:

Iedereen is gelijkwaardig maar toch loopt niet iedereen dezelfde risico’s

Het overheidsbeleid is gericht op het verminderen van de risico’s van situaties tenminste tot een bepaald niveau (minimum veiligheidsniveau) en stimuleert een verdergaande vermindering voor zover deze redelijkerwijs haalbaar is (ALARA – As Low As Reasonably Achievable). Dit laat volgens de nota onverlet dat er

¹²² Ibid.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Ibid., p. 2.1

verschillen kunnen blijven bestaan. De overheid maakt voor wat betreft de bescherming tegen milieurisico's geen onderscheid tussen mensen.

...maar risicoloos bestaat niet

Mensen zoeken risico's vaak vrijwillig op (denk aan bijvoorbeeld autorijden), maar andere risico's loopt men onvrijwillig (bijvoorbeeld blootstelling aan chemische stoffen). Expliciet wordt aangegeven dat risico's voor mens en milieu niet tot nul kunnen worden gereduceerd.

Risicobeheersing begint met een getal

Dat kan met name bij de "simpele risico's", dat zijn de risico's uit categorie 1. Maar ook voor de andere categorieën, waaronder dus de onzekere risico's, zullen de risico's "zo goed mogelijk" in kaart moeten worden gebracht.

Risicoreductie heeft een prijs dus voorkomen is beter dan genezen en voorzichtigheid loont

Technische en economische aspecten, en dus kosteneffectiviteit van maatregelen, worden expliciet meegenomen in de politieke afweging die hoort bij risicoreductie. Daarbij geldt dat maatschappelijke kosten en baten, die samenhangen met maatregelen om risico's te reduceren, zo goed mogelijk in kaart moeten worden gebracht, zowel voor wat betreft kosten en baten op de korte als op de lange termijn.

Met name het voorkómen van risico's heeft volgens de nota in het overheidsbeleid een plek gekregen. In de nota wordt in dit verband gewezen op internationale en Europeesrechtelijke invloeden.¹²⁵ Daarbij wordt in de nota verwezen naar artikel 15 van de Verklaring van Rio. Het in acht nemen van voorzorg wordt expliciet gezien als 'strategie voor risicomangement', indien er

"gegronde redenen zijn om te vrezen dat potentiële gevaren het milieu of de gezondheid van mensen, dieren en planten zouden kunnen aantasten, maar beschikbare gegevens geen uitvoerige risico-evaluatie mogelijk maken".

Vervolgens wordt aangesloten bij de mededeling van de Europese Commissie over de toepassing van het voorzorgsbeginsel.¹²⁶ De nota vermeldt in navolging van deze mededeling:

'Aan de beslissing tot toepassing van het voorzorgsbeginsel moeten drie specifieke beginselen ten grondslag liggen:

-de toepassing van het beginsel moet gebaseerd zijn op een zo volledig mogelijke wetenschappelijke evaluatie. Daarbij moet, indien mogelijk, in iedere fase de mate van wetenschappelijke onzekerheid worden vastgesteld;

-elk besluit om al dan niet te handelen uit hoofde van het voorzorgsbeginsel moet worden voorafgegaan door een evaluatie van het risico en de potentiële gevolgen van niet-handelen;

-zodra de resultaten van de wetenschappelijke evaluatie en/of risico-evaluatie beschikbaar zijn, dienen alle betrokken partijen bij de

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid., p. 23 (Mededeling Europese Commissie: COM(2000)1).

bestudering van de verschillende denkbare mogelijkheden betrokken te worden en moet de procedure zo transparant mogelijk zijn.'

Hieruit blijkt dat het treffen van voorzorgsmaatregelen niet een onvoorwaardelijk gegeven is, maar is gekoppeld aan voorwaarden, zoals "een zo volledig mogelijke wetenschappelijke evaluatie", en een inschatting van het risico en de potentiële gevolgen van niet-handelen.

Normen zijn hard maar maatwerk levert soms meer op

In bepaalde situaties of bij bepaalde activiteiten kan worden afgeweken van de algemeen geldende (wettelijke of niet-wettelijke) normen.

Nederland is geen eiland

De nota benadrukt dat overheidsbeleid niet kan worden ontwikkeld en uitgevoerd zonder rekening te houden met de Europese dimensie.

3.3.3

NIEUWE ELEMENTEN VAN HET RISICOBELEID

De nota 'Nuchter omgaan met risico's' bespreekt vervolgens elementen die worden toegevoegd aan de bestaande uitgangspunten¹²⁷:

- het inrichten van een transparant politiek besluitvormingsproces inrichten.¹²⁸ Bij een transparante besluitvorming hoort een goede informatievoorziening en een dialoog met de burger en andere belanghebbenden;

- het expliciteren van de verantwoordelijkheid overheid, bedrijfsleven, burgers.¹²⁹ De nota benadrukt dat vanuit het verleden de situatie is ontstaan dat de verantwoordelijkheid voor het voorkómen van risico's sterk bij de overheid is komen te liggen. Het is noodzakelijk de verantwoordelijkheden van de overheid, het bedrijfsleven en de burger inzake milieuproblemen te expliciteren. Daarbij zal het principe 'de vervuiler betaalt' worden gehanteerd. Dit betekent ook dat verantwoordelijkheden anders ingevuld gaan worden met betrekking tot het beoordelen en beheersen van risico's. Volgens de nota is een randvoorwaarde een adequate mate van openbaarheid van kennis over gevaren en risico's om (publieke) controle en private verantwoording mogelijk te maken. Vervolgens zegt de nota:

'Het bedrijfsleven is verantwoordelijk (zorgplicht) voor het veilig en schoon produceren en dus voor het beheersen en beperken van de risico's voor mens en milieu, die het gevolg zijn van de activiteiten, tot de algemeen maatschappelijk aanvaarde grenzen. Wanneer de verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven ligt zal de keuze voor de uitvoeringsinstrumenten dan ook in eerste instantie door het bedrijfsleven moeten worden gemaakt. Hierover moet het bedrijfsleven ook zorgvuldig en openbaar verantwoording kunnen en willen afleggen. Het wordt inmiddels als 'common sense' beschouwd dat bedrijven die maatschappelijk verantwoord wensen te ondernemen op de hoogte dienen

¹²⁷ Ibid., p. 24.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Ibid.

*te zijn van de relevante risico's die zij met hun ondernemen veroorzaken. Deze risico's dienen voldoende in kaart te zijn gebracht om maatschappelijk te verantwoorden beslissingen ten aanzien van veiligheid voor mens en milieu te kunnen nemen.*¹³⁰

En:

*'Ook de burger heeft in situaties waarin diens gedrag een belangrijke invloed heeft op de hoogte van het risico een verantwoordelijkheid. Voorwaarde voor het nemen van die verantwoordelijkheid is evenwel dat relevante informatie over de problemen en oplossingen bekend is bij de burger.'*¹³¹

De rol van de overheid is volgens de nota vooral gelegen in het stellen van duidelijke kaders waarbinnen het bedrijfsleven de eigen verantwoordelijkheid kan invullen, en in het zorgen voor een controle en correctie door middel van toezicht en handhaving. Dit houdt in dat volgens de nota de overheid veelal kaderstellend is, en dat de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven en de burger per beleidsterrein in kaart moeten worden gebracht.¹³² Hier wordt dus uitgegaan van specifieke kaders voor afzonderlijke beleidsonderwerpen.

- gevaren en risico's afwegen tegen maatschappelijke baten en kosten, met een leidende rol voor de overheid.¹³³

Het RIVM geeft in het achtergronddocument voor de nota aan dat de keuze van toelaatbare en verwaarloosbare risiconiveaus en de mate van differentiatie daarin, bij uitstek een politieke aangelegenheid is.¹³⁴ Ook uit de Nota blijkt de opvatting dat het uiteindelijk aan de overheid is om de macro-afweging te maken tussen (on)zekere maatschappelijke baten en lasten van een risicovolle activiteit en de (on)zekere gevaren en risico's voor mens en milieu. Van invloed hierbij is bijvoorbeeld de verdeling van de maatschappelijke kosten en baten.

- de rol van de burger bij besluitvorming versterken door communicatie en participatie.¹³⁵

'Het is noodzakelijk om te streven naar de samenwerking van alle partijen op het punt van informatievoorziening en kennisoverdracht inzake risico's volgens een actief communicatie- en participatieproces. Daarbij moet rekening worden gehouden met de verschillende verantwoordelijkheden en het zogeheten 'public right to know'.'

- het meewegen van een mogelijke cumulatie van risico's bij besluitvorming.¹³⁶ Nadrukkelijker dan in het verleden moet de aandacht gevestigd worden op mogelijke stapeling van risico's maar ook op de neveneffecten (positief en negatief)

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid.

¹³² Ibid.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Ibid., p. 15.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Ibid., p. 26.

die samengaan met het oplossen van specifieke problemen. Door bijvoorbeeld veiligheidsfactoren in de risicoschattingen op te nemen kan indirect bescherming worden geboden tegen cumulatie van risico's.

3.4

AFRONDING

Het in 2001 gepresenteerde NMP4 verwoordt het voorzorgsbeginsel als een belangrijk onderdeel van het Nederlandse milieubeleid. In afzonderlijke beleidsnota's, zoals de Beleidsnota Biotechnologie en de Strategienota Omgaan met Stoffen is bovendien een tamelijk gedetailleerde uitwerking van het voorzorgsbeginsel gegeven.

De noodzaak van het onder omstandigheden treffen van voorzorgsmaatregelen wordt in algemene zin eveneens onderkend in de in januari 2004 verschenen nota Nuchter omgaan met risico's. Daarbij wordt expliciet verwezen naar het in de Rio Declaratie opgenomen voorzorgsbeginsel en de mededeling van de Europese Commissie inzake de toepassing van het voorzorgsbeginsel.

In de nota Nuchter omgaan met risico's worden algemene uitgangspunten geformuleerd voor het risicobeleid. Daarbij wordt zowel op de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven en de burger gewezen, als ook op de taak van de overheid om uiteindelijk een afweging te maken inzake het nemen van maatregelen tegen risico's. Aangegeven wordt dat de overheid de kaders moet stellen, en dat de verantwoordelijkheid van burger en bedrijfsleven binnen dit kader "per beleidsterrein" in kaart moet worden gebracht. Deze specifieke aanpak geeft aanleiding om de bestudering van de wijze waarop het operationaliseren van voorzorg plaatsvindt per beleidsonderwerp te bestuderen. De nota gaat hier van uit, en wijst in dit verband op een leerproces: door na te gaan welke ervaringen bij concrete dossiers worden opgedaan kan een eventuele verbetering of nuancering van het gepresenteerde algemene kader, en de daarin gepresenteerde uitgangspunten, plaatsvinden.¹³⁷ Deze opvatting is eigenlijk niet nieuw, maar juist een reeds te ontwaren lijn in het beleidsdenken. Bovendien heeft de VROM-raad reeds enige tijd voor het uitkomen van de nota Nuchter omgaan met risico's reeds gewezen op de noodzaak om nader inzicht te verkrijgen in de operationalisering van het voorzorgsbeginsel. Door nader onderzoek te doen naar praktijkgevallen zou mogelijk meer inzicht ontstaan in de diverse aspecten die samenhangen met de toepassing van het voorzorgsbeginsel, zoals met name ook in de wijze waarop de belangenafweging wordt verricht.

In het beleid wordt met andere woorden in algemene zin wel onderkend dat het voorzorgsbeginsel een rol moet spelen bij de benadering van onzekere risico's, maar wordt ook aangegeven dat niet met algemene uitgangspunten kan worden volstaan, en dat de nadere operationalisering, per beleidsonderwerp, nader aandacht behoeft. Het stellen van kaders door de overheid, het laten nemen van verantwoordelijkheid door maatschappelijke actoren, het afwegen van belangen en kosten, het rekening houden met cumulatie van risico's, openbaarheid van informatie en het volgen van een transparant besluitvormingsproces worden

¹³⁷ Ibid., p. 26.

daarbij als belangrijke uitgangspunten genoemd voor het in de praktijk brengen van het risicobeleid.

HOOFDSTUK

4 Inzichten uit de literatuur

In de wetenschappelijke literatuur is inmiddels zeer veel aandacht besteed aan het omgaan met risico's, in het bijzonder onzekere risico's. In dit hoofdstuk worden diverse opvattingen gepresenteerd.

4.1

INDELINGEN EN ONDERSCHIEDINGEN

Onzekerheid vs. risico

In dit rapport volgen wij de definiëring van risico's en onzekerheid zoals gegeven door Van Asselt.¹³⁸ Van Asselt geeft een min of meer glijdende schaal van operationele, naar tactische en vervolgens onzekere risico's. Hierbij zijn onzekere risico's die risico's die zich kenmerken door een grote mate van onzekerheid, effecten op een grote ruimtelijke schaal en waar een beperkte mate van controle geldt.¹³⁹ Vergelijken we deze definitie met andere publicaties dan vallen zowel overeenkomsten als verschillen op.

De Vroom zit op hetzelfde spoor als Van Asselt, alhoewel hij risico's en onzekerheden scherper van elkaar onderscheidt. Hij spreekt in zijn definiëring van risico's van '*onzekerheden als gevaren en bedreigingen (...) waarvoor specifieke oplossingen of manieren van omgaan worden gekozen. Op die manier worden de gevaren en bedreigingen in zekere zin "calculeerbaar" en [er] is pas dan - volgens de sociologische literatuur - sprake van risico's.* Het verschil tussen risico's en gevaren ligt dan in de beheersbaarheid: '*Met andere woorden in de moderne samenleving zijn risico's calculeerbare en beheersbare gevaren. Zodra de calculeerbaarheid en beheersbaarheid zijn weggevallen zijn we weer terug in een situatie van gevaren en onzekerheden*'.¹⁴⁰ De lezer zal opgemerkt hebben dat beheersbaarheid in de opvatting van De Vroom meerdere zaken kan betekenen, waaronder manieren van omgang. Dit duidt erop dat het verschil tussen risico en onzekerheid voor een deel bepaald wordt door de mate waarin er eensgezindheid bestaat over deze manieren van omgang. Neem de toestand van de dijken in Nederland: de bevolking lijkt een grote mate van vertrouwen in de Nederlandse

¹³⁸ Zie M.B.A. Asselt, *Perspectives on uncertainty and risk*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2000; zie ook M.B.A. Asselt, Onzekere risico's en riskante onzekerheden, in: E.Vos en G. van Calster (red.), *Risico en voorzorg in de rechtsmaatschappij*, Insertia Uitgevers, Antwerpen, Groningen, p.1-16.

¹³⁹ Ibid, p.2.

¹⁴⁰ Zie B. de Vroom (red.), *Betwifelde zekerheden. Reacties op nieuwe risico's in Nederland*, UT, Faculteit Bestuurskunde, Enschede, 1998, p.6.

waterschapswereld te hebben en men schat de gevaren dus in als beheersbaar. Om soorten risico's in te delen gebruikt De Vroom een ander indelingsmechanisme dan van Van Asselt. De Vroom is meer gericht op de plaats waar effecten van risico's optreden; in die lijn bestaan er volgens hem gezondheidsrisico's, milieurisico's en sociale risico¹⁴¹.

Huysmans en Steenbekkers definiëren risico's net als De Vroom door ze te vergelijken met gevaren. Anders dan bij Van Asselt is in hun definiëring onzekerheid het kenmerkende element van *alle* risico's. Risico's bestaan volgens hen in navolging van Luhmann uit '*de te anticiperen mogelijke negatieve gevolgen in de toekomst van een beslissing die in het heden wordt genomen. We spreken over risico's wanneer onzekerheid bestaat over de mogelijke gevolgen van beslissingen voor toekomstige situaties (...) Riskant zijn alleen die beslissingen, die men bij het optreden van schade zou betreuren.*' Het kenmerkende verschil met gevaren is dat risico's kunnen worden herleid tot (het uitblijven van) beslissingen van maatschappelijke actoren¹⁴².

Het schaalement in Van Asselt's definitie van onzekere risico's komt bij weinig andere auteurs terug. Uiteraard wordt er veel verwezen naar Ulrich Beck's analyse van de moderne samenleving als risicomaatschappij, en Beck is juist degene die heeft gewezen op het veel grotere schaalniveau waarop risico's spelen in vergelijking met vroeger. In navolging van Beck spreekt de Vroom van 'nieuwe risico's', dat wil zeggen risico's waarvan we dachten dat we ze onder de knie hadden, maar waarbij helaas onverwachte problemen zijn opgetreden. Volgens Huysmans en Steenbekkers is het aandeel risico's in het totaal aan gevaren in de loop der jaren gestegen, hetgeen een gevolg is van de toegenomen controle van de mens over de wereld. Juist door deze grotere mate van controle treden er dilemma's op, hetgeen mogelijke oorzaak is voor het verschijnsel dat mensen zich meer dan vroeger zorgen maken over risico's.¹⁴³ Volgens hen is deze algemene tendens echter weinig relevant omdat politieke debatten over risico's vaak aan tijd een plaats gebonden zijn. Discussies over risico's '*zijn gecentreerd rond veiligheidsknelpunten (...). Hoe veilig "de gemiddelde burger" zich voelt, is daarom voor het maatschappelijk debat niet echt relevant; het gaat primair om de relatief kleine groep mensen die het direct aangaat (...).*'¹⁴⁴ Dit is een bekend verschijnsel en is een van de oorzaken waarom het betrekken van burgers bij debatten over risico's aandacht verdient.

Analyse vs. deliberatie

Stern en Fineberg behandelen het onderscheid tussen analyse van risico's en deliberatie over die risico's. Dit onderscheid wordt in beleidskringen veelal gemaakt en is gebaseerd op het idee dat het verzamelen van informatie (feiten) los staat van het afwegingsproces (waarden) en het evalueren van risico's iets anders

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Zie Huysmans, F. en A. Steenbekkers, *Kijken naar gevaren. Over maatschappelijke percepties van externe veiligheid*, SCP, Den Haag, 2002, p.22.

¹⁴³ Ibid., p.8, p.26.

¹⁴⁴ Ibid., p.26.

is dan het managen ervan.¹⁴⁵ Als er echter iets duidelijk wordt uit de omvangrijke literatuur over de omgang met risico's is het dat dit onderscheid problematisch is.¹⁴⁶ Immers, zowel bij het formuleren van een probleem, als bij het selecteren van in beschouwing te nemen handelingsalternatieven en te analyseren consequenties, als bij het verzamelen en synthetiseren van informatie spelen waarden een grote rol. De normen van de expert, vaak ook weer in de discipline waar ze toe behoren ingebakken, blijken in de praktijk in sterke mate bij te dragen aan de manier waarop experts naar kwesties kijken en problemen analyseren.

Wetenschap vs. beleid

Gerelateerd aan het voorgaande is het onderscheid tussen wetenschap en beleid. Er is de laatste jaren veel kennis vergaard over de manier waarop wetenschappers bijdragen aan beleidsvorming¹⁴⁷. Terwijl sommigen politiek en wetenschap als totaal afgesloten werelden beschouwen, blijkt de werkelijkheid veel meer amorf: wetenschap en politiek vloeien in elkaar over, wisselen elkaar af in de beleidsvorming ('grenzenwerk') waarbij er echter wel een zeker verschil is in mores. Bij het omgaan met risico's en onzekerheden is het in de wetenschap gebruikelijk deze te expliciteren en een aanbeveling voor nader onderzoek te doen, maar dit is een luxe die de politiek zich niet kan veroorloven omdat er met de beperkte kennis van het hier en nu besloten moet worden¹⁴⁸. Een interessant verschijnsel daarbij is dat wetenschappers die de wereld van het beleid betreden vaak geconfronteerd worden met de noodzaak absolute uitspraken te doen, onder andere omdat het weergeven van onzekerheden leidt tot non-beslissingen.

Experts vs. leken

Huysmans en Steenbekkers plaatsen de discussie over werkelijke en gepercipieerde risico's in de context van het zogenaamde Thomastheorema dat aangeeft dat percepties realiteit worden wanneer mensen ernaar gaan handelen. Zij pleiten in lijn hiermee voor een relativisering voor de risico-beoordelingen van deskundigen en een sterker begrip van wat risicopercepties drijft¹⁴⁹. Het is inmiddels redelijk bekend dat de risicopercepties van leken beïnvloed worden door de bekendheid met het risico, de vrijwilligheid van het risico, het gevoel van controle over de bron van het risico, de reactie van anderen, kans dat het fout gaat, etc.¹⁵⁰ De vraag is hoe hiermee om te gaan. Schrader-Frechette stelt dat een

¹⁴⁵ Zie P.C.Stern en H.V. Fineberg, *Understanding risk. Informing decisions in a democratic society*, National Academy Press, Washington D.C., 1996; zie ook bijvoorbeeld D.E. Patton, The ABCs of risk assessment. Some basic principles that can help people understand why controversies occur, In: *EPA Journal*, januari-maart 1993, p.10-15.

¹⁴⁶ Zie bijvoorbeeld K.S. Schrader-Frechette, *Risk and rationality. Philosophical foundations for populist reforms*, University of California Press, Berkeley, 1990; zie ook S. Hadden (red.), *Risk analysis, institutions and public policy*, Associated Faculty Press, Port Washington (NY), 1984.

¹⁴⁷ Zie bijvoorbeeld W. Halfman, *Boundaries of regulatory science. Eco/toxicology and aquatic hazards of chemicals in the US, England, and the Netherlands, 1970-1995*. Amsterdam, 2003 (diss. UvA).

¹⁴⁸ Zie D.E. Patton, The ABCs of risk assessment. Some basic principles that can help people understand why controversies occur, In: *EPA Journal*, januari-maart 1993, p.10-15.

¹⁴⁹ Zie Huysmans, F. en A. Steenbekkers, *Kijken naar gevaren. Over maatschappelijke percepties van externe veiligheid*, SCP, Den Haag, 2002, p.8.

¹⁵⁰ Zie o.a. D.J. Fiorino, Environmental risk and democratic process. A critical review, in: *Columbia journal of environmental law*, vol.14,1989, p.501-547.

middenpositie tussen relativisme (geen enkele werkelijkheidsdefinitie doet er toe) en naïef positivism (alleen de werkelijkheidsdefinitie van deskundigen doet er toe) noodzakelijk is.¹⁵¹

4.2

ACHTERGROND: MAATSCHAPPELIJK EN BELEIDSMATIG

Maatschappelijk

De Vroom onderscheidt nieuwe risico's van 'oude risico's'. Het gaat bij nieuwe risico's, en dat zullen vaak milieurisico's zijn, volgens De Vroom om risico's die niet met menselijke zintuigen waarneembaar zijn, waarvan de schade onomkeerbaar is, die niet aan tijd en plaats gebonden zijn, waarvoor verzekering en aansprakelijkheid tekort schieten en waarbij wetenschappelijke uitspraken niet meer onverdeeld worden geaccepteerd. Dat betekent een zekere regressie, waarbij risico's weer terugvallen in de categorie van onzekerheden in de terminologie van De Vroom.¹⁵²

'Nieuwe risico's' zijn volgens de geïnterviewden van De Vroom problematisch vanwege vier redenen, te weten: claimedrag, causaliteit, verantwoordelijkheid en dalend vertrouwen.¹⁵³

Het claimedrag is in Nederland nog niet zo sterk ontwikkeld als in Amerika. Belangrijke verschillen liggen in de afwezigheid van juryrechtspraak, niet bestaan van de mogelijkheid tot het toekennen van 'punitive damages', geen politieke benoemingen van rechters en de afwezigheid van een sterk op claimen gerichte advocatuur. Volgens De Vroom is het belangrijkste verschil echter dat in Nederland schadevergoeding niet het primaire mechanisme is waarlangs schades verhaald worden, de sociale zekerheid vangt veel op.¹⁵⁴ Met het afnemen van de sociale zekerheid als vangnet, kan echter een andere cultuur gaan ontstaan. Bij causaliteit gaat het vooral om het steeds moeilijker worden van expert consensus. Onder verantwoordelijkheid bespreekt De Vroom onder andere het verschijnsel van de 'georganiseerde onverantwoordelijkheid', hetgeen inhoudt dat ter vermindering van faillissementen bepaalde risicovolle activiteiten uitbesteed worden, waarbij bewust niet de vraag gesteld wordt of eventuele schades nog op te vangen zijn door onderaannemers. Daarnaast besteedt De Vroom aandacht aan het afnemende publieke vertrouwen in deskundigen. *'Voorheen was het zo dat de deskundige op zijn woord geloofd werd. Tegenwoordig moeten we voor alles bewijzen hebben'*.¹⁵⁵

¹⁵¹ K.S. Schrader-Frechette, *Risk and rationality. Philosophical foundations for populist reforms*, University of California Press, Berkeley, 1990, p.8.

¹⁵² Zie B. de Vroom (red.), *Betwifelde zekerheden. Reacties op nieuwe risico's in Nederland*, UT, Faculteit Bestuurskunde, Enschede, 1998, p.6.

¹⁵³ Ibid.,p.7; het betreft 29 deskundigen uit het veld.

¹⁵⁴ Ibid.,p.15.

¹⁵⁵ Ibid.,p.23.

De term vertrouwen¹⁵⁶ of gerelateerde woorden zoals berusting¹⁵⁷, geloof in een eerlijke procesgang komen in zeer veel publicaties terug. Het gaat niet alleen om vertrouwen in deskundigen, maar om het vertrouwen in de instituties die met risico's bezig zijn in brede zin. Szerszynski wijst er overigens op dat het uitspreken van vertrouwen in een institutie meerdere betekenissen kan hebben. In een aantal gevallen is een uitspraak van vertrouwen niet meer dan een uiting van je ergens bij neerleggen. Soms is het uitspreken van vertrouwen ook bedoeld als een manier om iemand te verplichten zich op een bepaalde manier te gedragen.¹⁵⁸

Beleidsmatig

In Amerika heeft Stephen Breyer, zelf federaal rechter bij een rechtbank die veel milieuzaken behandelt, zich uitgesproken over de achtergronden bij het toenemende belang van risicokwesties in bestuur en politiek. In zijn optiek leidt het politiek-bestuurlijke systeem van Amerika aan tunnelvisie, willekeur in de agenda vorming en inconsistentie. Onder tunnelvisie verstaat Breyer wat wij verkokering zouden noemen. In zijn optiek ontbreekt het in de bureaucratie aan coherentie en is elke beleidsafdeling voor zich bezig om de 'eigen' risico's zo beperkt mogelijk te maken. Breyer spreekt hierbij van een neiging om ook de laatste 10% risico te willen uitbannen, terwijl die laatste stap excessief veel geld kost. Gezien de taak die men heeft wil men echter liever aan de veilige kant zitten en gaat men los van de kosten door.¹⁵⁹ Dit aan de veilige kant willen zitten wordt gestimuleerd door de wens vooral niet de schuld te willen krijgen als bepaalde gevaren ook daadwerkelijk optreden: het bestuur heeft in die zin een aversie tegen risico's.¹⁶⁰ Willekeur in de agendavorming betreft de politieke neiging om die gevaren waar de bevolking angst voor heeft prioriteit te geven¹⁶¹, terwijl deze angst in zijn optiek zeer irrationele trekken vertoont. Inconsistentie hangt met beide voorgaande factoren samen en betreft het verschijnsel van de kosten-effectiviteit: Breyer laat voor diverse risico-beperkende milieuregels zien wat de kosten waren per verwacht gered mensenleven. Op basis hiervan concludeert hij dat zeer kosten-effectieve regels vaak niet gehanteerd worden terwijl minder kosten-effectieve regels wel doorgaan. Rushefsky meldt dat er ook een inconsistentie zit in veel milieuregels. Afhankelijk van het probleem wordt soms gekozen voor een zero-risk benadering, soms voor een benadering die op de stand der techniek aangrijpt en soms wordt een afweging op basis van milieukundige en

¹⁵⁶ Zie D.J. Fiorino, Environmental risk and democratic process. A critical review, in: *Columbia journal of environmental law*, vol.14, 1989.

¹⁵⁷ Zie F.N. Laird, The Decline of deference. The political context of risk communication, in *Risk Analysis*, vol. 9 (1989), no. 4, pp. 543-550.

¹⁵⁸ Zie B. Szerszynski, Risk and trust. The performative dimension. In: *Environmental values*, vol.8, 1999, p.253-275.

¹⁵⁹ Zie S. Breyer, *Breaking the vicious cycle. Towards effective risk regulation*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1993.

¹⁶⁰ Zie M. Rushefsky, Institutional mechanisms for resolving risk controversies, in: S. Hadden (red.), *Risk analysis, institutions and public policy*, Associated Faculty Press, Port Washington (NY), p.137.

¹⁶¹ In Nederland wordt dit ook geconstateerd door de geïnterviewden van De Vroom, Zie B. de Vroom (red.), *Betwifelde zekerheden. Reacties op nieuwe risico's in Nederland*, UT, Faculteit estuurskunde, Enschede, 1998, p.18.

financiële argumenten toegestaan. De redenen voor het kiezen van een bepaalde benadering zijn niet altijd helder¹⁶².

4.3

DE ORGANISATIE VAN DE OMGANG MET ONZEKERHEDEN/RISICO'S

Staatsbestel en politiek cultuur, 'closure' (sluiting)

Het is interessant om te zien dat er een zeker verband lijkt te bestaan tussen de vormgeving van het staatsbestel gecombineerd met de politieke cultuur aan de ene kant en de mate waarin conflicten over milieurisico's effectief gesloten kunnen worden aan de andere. Sluiting ('closure') betekent dan niet zozeer dat er wetenschappelijk gezien een einde aan de discussie is gekomen, maar veeleer dat er maatschappelijke acceptabele oplossing is bereikt. Uit internationale vergelijkingen¹⁶³ blijkt een tamelijk complex verband tussen kenmerken van het staatsbestel, politiek cultuur en de mogelijkheid om ingewikkelde zaken succesvol af te sluiten.

Kijkend naar het staatsbestel is de verhouding tussen de drie machten van belang, waaronder de verhouding rechter-uitvoerende macht. Hierbij lijken de VS en het VK twee uitersten op een continuüm: in de VS heeft de rechterlijke macht vergaande bevoegdheden om zich te bemoeien met de besluitvorming door het bestuur, en van die bevoegdheid wordt redelijk intensief gebruik gemaakt, alhoewel dit ook fluctueert.¹⁶⁴ Het parlement in de VS stimuleert rechterlijke toetsing en andere vormen van toezicht op regelgeving al decennia. In eerste instantie was de achterliggende veronderstelling dat veel ministeries in de VS zouden lijden aan 'capture', dat wil zeggen een te nauwe relatie met de industrie. Tegenwoordig is de veronderstelling eerder dat ministeries te weinig met de belangen van bedrijfsleven rekening houden. In verband daarmee worden strikte kostenbaten analyse criteria gehanteerd. In het VK zijn tamelijk grote drempels opgeworpen voor rechterlijke bemoeienis met bestuursbesluiten, maar is bovendien een quasi-rechterlijke tussenfiguur ingebouwd, namelijk die van de 'inquiry'¹⁶⁵. Dergelijke inquiries hebben de uitstraling van een rechtszaak, omvatten een zeer intensief convergerend discussieproces, en resulteren uiteindelijk in een advies aan de minister, die de eindbevoegdheid houdt. Ze worden naar bevind van zaken door ministers ingesteld als de maatschappelijke

¹⁶² Zie M. Rushefsky, Institutional mechanisms for resolving risk controversies, in: S. Hadden (red.), *Risk analysis, institutions and public policy*, Associated Faculty Press, Port Washington (NY), p.136-137

¹⁶³ Zie bijvoorbeeld K. Harrison and G. Hoberg, *Risk, science and politics. Regulating toxic substances in Canada and the United States*, McGill Queen's University Press, Montreal, 1994; D. Vogel, *National styles of regulation: Environmental policy in Great Britain and the United States*, Ithaca, 1986; Brickman, Ilgen and Jasanoff, *Controlling chemicals: regulatory politics in Europe and the United States*, Cornell University Press, Ithaca (NY), 1985; S. Kelman, *Regulating America, regulating Sweden: A comparative study of occupational safety and health regulations*, Cambridge (MA), 1981.

¹⁶⁴ Zie N.J. Vig, The courts. Judicial review and risk assessments, 1984 in: Hadden, S. (red.), *Risk analysis, institutions and public policy*, Associated Faculty Press, Port Washington (NY), 1984, pp. 60-81.

¹⁶⁵ Zie D. Huitema,, *Hazardous decisions. Hazardous waste facility siting in the UK, the Netherlands and Canada: Institutions and discourses*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2002.

druk inzake een bepaalde kwestie groot wordt en het bestuur met weerstand geconfronteerd wordt.

De politieke cultuur is in meerdere opzichten van belang (zie ook eerder over het claimedrag). Aan de orde is onder andere het vertrouwen in overheidsinstellingen (in de VS traditioneel zeer laag, in Canada en VK traditioneel hoger) en de besluiten die ze nemen.¹⁶⁶ Daarnaast gaat het om de wens van belangengroepen en burgers om deel te nemen aan de besluitvorming. In de VS is traditioneel sprake van een sterke wens deel te nemen aan overheidsbesluitvorming (hieraan gerelateerd zijn er sterke eisen aan de openbaarheid), maar ook om zaken uit te vechten tot bij de laatste instantie. In andere landen, met name in Europa is men traditioneel geneigd om deelname aan de besluitvorming over te laten aan gezamenlijk overleg en consensusvorming tussen belangengroepen, soms onder regie van de overheid (corporatisme). Er is een redelijke mate van vertrouwen in de uitkomsten van die besluitvormingsprocessen. Het verschil tussen continentaal Europa en het VK ligt op het vlak van een aantal basisprincipes voor de besluitvorming: het VK heeft als uitgangspunt dat initiatieven van het bedrijfsleven goedgekeurd worden, tenzij de overheid kan aantonen dat ze niet in het publieke belang zijn. In continentaal Europa is het uitgangspunt van veel regels dat zaken verboden zijn, tenzij toegestaan door de overheid, die op haar beurt het bedrijfsleven mag verplichten bewijzen te leveren voor de veiligheid van de voorgenomen activiteiten. Deze filosofische verschillen bepalen mede de opstelling ten opzichte van bijvoorbeeld het voorzorgsbeginsel.

Succesvolle sluiting van (controversiële) milieukwesties blijkt in Amerika een groot probleem, hetgeen heeft geresulteerd in een zeer negatieve houding van het bedrijfsleven ten aanzien van milieuregels en relatief weinig extra resultaten ten opzichte van andere landen.¹⁶⁷ Dit lijkt verklaard te kunnen worden uit het voorgaande. Milieuregels maar ook vergunningaanvragen stranden vaak bij de rechter; de rechter hecht sterk aan wetenschappelijke en economische onderbouwing van regels, maar op die basis is het moeilijk om tot besluiten te komen. Door de plicht tot volledige openheid van de overheidsbesluitvorming is er weinig mogelijkheid voor vertrouwelijk overleg tussen bedrijfsleven en overheid en omdat er altijd nog een hogere rechter is om naar toe te stappen, hebben alle partijen die bij een bepaald geschil betrokken zijn, geen stimulans om zich al te coöperatief op te stellen. Interessant is dat andere landen profiteren van de Amerikaanse situatie in die zin dat een zeer grote hoeveelheid wetenschappelijk onderzoek plaatsvindt in Amerika, waarvan de resultaten openbaar zijn. Harrison en Hoberg beschrijven bijvoorbeeld hoe Canada in onderzoek naar milieurisico's ver achterloopt op de VS, maar in regulering voorloopt en daarbij dankbaar gebruik maakt van de Amerikaanse resultaten. Besluitvorming in Canada kan door

¹⁶⁶ Zie S. Kelman, Adversary and cooperationist institutions for conflict resolution in public policymaking, in: *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 11, no. 2, 1992; en zie ook R.A. Kagan, Adversarial legalism and American government, in: *Journal of policy analysis and management*, vol. 10, no. 3, 1991, pp. 369-406.

¹⁶⁷ D. Vogel, *National styles of regulation: Environmental policy in Great Britain and the United States*, Ithaca, 1986.

de relatief grote mate van vertrouwen van het publiek in de overheid op een relatief simpele manier verlopen.¹⁶⁸

Deskundigen: isolatie of brede betrokkenheid

Wanneer over de omgang met risico's wordt geschreven, en dan met name de organisatie van die omvang, is een belangrijk aandachtspunt vaak de juiste verhouding tussen deskundigen en anderen. Er lijken twee uiteenlopende visies te bestaan, waarbij de ene visie het accent legt op institutionele isolatie van deskundigen van de druk van belangengroepen, politici en het algemene publiek. Aanhangers van een strenge scheiding tussen analyse en deliberatie kunnen zich hier in vinden, alhoewel ze de neiging hebben om het deliberatiedeel weinig belangrijk te vinden (risicobeheer als apolitieke activiteit) omdat de juiste benadering van risicobeheer voortvloeit uit objectieve technieken als kostenbaten analyse. De andere visie is er een waarbij de grens tussen analyse en deliberatie als vloeiend gezien wordt, hetgeen in institutionele zin betekent dat er in alle openheid over risico's gesproken dient te worden met aan zo goed mogelijke vertegenwoordiging van alle betrokkenen.¹⁶⁹ Ideeën in de eerste lijn leiden tot aanbevelingen om aparte ambtelijke organisaties voor de omgang met risico's op te richten of om een zogenaamd 'science court'. Breyer bijvoorbeeld ziet veel in een interdepartementale taskforce van ambtenaren die op basis van economische criteria vaststelt wat de prioriteiten zouden moeten zijn in het beleid ter reductie van risico's en met voldoende macht om hun visie door te zetten.¹⁷⁰ De tweede gedachtelijn leidt tot voorstellen voor meer participatie.

De rechter en onzekere risico's

Breyer besteedt aandacht aan de juiste institutionele vormgeving van de omgang met onzekere risico's. Hij acht de rechterlijke macht ongeschikt als instrument om te komen tot een rationele maatschappelijke besluitvorming over maatschappelijke risico's.¹⁷¹ Met name wijst hij op de onmogelijkheid om als rechtbank in dezelfde mate als het bestuur onderzoek te doen, de werkdruk op rechtbanken, het feit dat het bestuur vaak om rechters heen kan en tenslotte op de kans dat rechterlijke besluiten de besluitvorming in het bestuur verlammen door toevoeging van procedurele criteria.¹⁷²

Ook De Vroom citeert een rechter die wijst op de beperkingen van het eigen kunnen: '*Je moet erg oppassen om als rechter een eigen deskundig oordeel te geven over iets wat niet juridisch is*'.¹⁷³ Het oordeelsvermogen van de rechter is volgens deze persoon voldoende in situaties waarin de rechter 'zelf kan kijken' of waarin bijvoorbeeld ziektepatronen voldoende herkenbaar zijn. Anders dient de

¹⁶⁸ K. Harrison and G. Hoberg, *Risk, science and politics. Regulating toxic substances in Canada and the United States*, McGill Queen's University Press, Montreal, 1994.

¹⁶⁹ Zie M. Rushefsky, Institutional mechanisms for resolving risk controversies, in: S. Hadden (red.), *Risk analysis, institutions and public policy*, Associated Faculty Press, Port Washington (NY), 1984.

¹⁷⁰ Zie S. Breyer, *Breaking the vicious cycle. Towards effective risk regulation*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1993.

¹⁷¹ Ibid., p.57 e.v.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Zie B. de Vroom (red.), *Betwijfelde zekerheden. Reacties op nieuwe risico's in Nederland*, UT, Faculteit Bestuurskunde, Enschede, 1998, p.19.

rechter op meer procedurele principes te varen, zoals de verdeling van de bewijslast. Door De Vroom, maar ook door anderen, de zorg uitgesproken over de 'rechtseconomie' wanneer de rechtbank toneel zou worden voor een debat tussen deskundigen.¹⁷⁴ De door de Vroom al geciteerde rechter hierover: *'Ik streef ernaar om partijen een gezamenlijk voorstel tot een deskundige uit te laten brengen. De beoordeling van door partijen voorgedragen deskundigen hangt mede af van de status en objectiviteit van de onderzoeker. (...) Deze wordt gekozen uit lijsten die we bij de rechtbank hanteren, die aan de hand van verschillende criteria zijn samengesteld: het liefst een instantie die als objectief bekend staat (...). Bovendien moet het deskundigenrapport ook juridisch bruikbaar zijn, niet alleen maar uiterst technisch. Tenslotte moet het ook overtuigingskracht bezitten ten opzichte van de partijen.'*¹⁷⁵ De geschetste methode bij het selecteren van deskundigen lijkt echter niet altijd een oplossing te kunnen bieden. Zoals Fiorino schetst voor de VS: partijen met een bepaalde visie op de zaak zullen hun vertrouwen aan experts geven die dezelfde visie hebben.¹⁷⁶ Rushefsky en anderen wijzen erop dat met name in de VS, rechtszaken in hoge mate 'adversarial' zijn, dat wil zeggen dat er op het scherpst van de snede gestreden wordt met hun 'eigen' deskundigen, waarbij de rechter relatief lijdelijk toeziet.¹⁷⁷

In Nederland heeft onder andere Michiel Heldeweg zich bezig gehouden met de vraag hoe technische deskundigheid in besluitvorming door bestuursrechters georganiseerd is en kan worden. Uit dit onderzoek spreekt zorg over de manier waarop bestuursrechters zich in Nederland laten adviseren door deskundigen. De zorg betreft de zogenaamde partij autonomie, de mogelijkheid tot contra expertise, de integrale herbehandeling van bestuursbesluiten en in lijn daarmee het primaat van het bestuur. (Te) Kort samengevat neemt Heldeweg waar dat rechters zich in zaken van onzekere risico's laten adviseren door beroepsadviseurs (tegenwoordig de STAB). Rechterlijke verzoeken om onderzoek en advies aan deze deskundigen beperken zich veelal niet tot de vragen die volgens betrokken partijen relevant zijn (partij autonomie) maar zijn omvangrijker. Dit leidt in combinatie met de hoge conformiteit van rechterlijke uitspraken met deskundigenadviezen (referentie) tot een volgens Heldeweg te grote inbreuk op de verantwoordelijkheid van het bestuur voor de feitenverzameling en indirect ook op het primaat van het bestuur. Heldeweg pleit om redenen van onzekerheidsmanagement en vanuit een erkenning van de mogelijkheid van onenigheid tussen deskundigen voor de mogelijkheid tot contra-expertise, maar deze mogelijkheid zou beter kunnen worden ingebouwd in het Nederlandse systeem van bestuursrechtspraak.¹⁷⁸ Zelf kom ik tot de conclusie dat de partij autonomie in het Nederlandse bestuursrecht ook beperkt wordt door de beperkte mogelijkheid tot interactie tussen strijdende

¹⁷⁴ Ibid., p.32.

¹⁷⁵ Ibid., p.33.

¹⁷⁶ Zie D.J. Fiorino, Environmental risk and democratic process. A critical review, in: *Columbia journal of environmental law*, vol.14,1989, p.509.

¹⁷⁷ Zie M. Rushefsky, Institutional mechanisms for resolving risk controversies, in: S. Hadden (red.), *Risk analysis, institutions and public policy*, Associated Faculty Press, Port Washington (NY), 1984.

¹⁷⁸ Zie M. Heldeweg, *Normstelling en expertise*, SDU, Den Haag, 1993.

partijen voor de rechter.¹⁷⁹ In Engeland is hier het al genoemde quasi-rechterlijke instrument van de inquiry voor bedoeld. Interessant in de vergelijking met Engeland is dat de STAB soortgelijke stappen onderneemt als de Planning Inspectorate om de indruk van onafhankelijkheid van het bestuur te versterken. Met name de fysieke scheiding van ministeries en het streven naar isolatie van adviseurs en breder publiek deelt men. Opvallend verschil is echter dat de Planning Inspectors in openbaarheid opereren wanneer het tot een inquiry komt, en dat de inspector de rol van actieve rechter speelt, en dat de betrokken partijen verantwoordelijk zijn voor het aanleveren van deskundigen. Verder is in Engeland een zeer uitgebreide interactie tussen tegenstanders mogelijk, waarbij de Inspector een convergerende werking kan hebben. Deze rol ontbreekt in Nederland.

¹⁷⁹ Zie D. Huitema, *Hazardous decisions. Hazardous waste facility siting in the UK, the Netherlands and Canada: Institutions and discourses*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2002.

HOOFDSTUK

5 Afronding en vooruitblik

Onzekere risico's vormen naar hun aard een probleem voor het openbaar bestuur. Ook al weten we niet wat de consequenties zijn van bepaalde beslissingen, waaronder het uitblijven van beslissingen, er dient in het hier en nu geoordeeld te worden. Het is niet moeilijk om met voorbeelden uit het verleden aan te tonen dat er beslissingen zijn genomen waarvan met de wijsheid die men achteraf heeft kan oordelen dat deze verkeerd zijn geweest. Juist daarom is het voorzorgsbeginsel geïntroduceerd, waaraan de uitleg kan worden gegeven om in voorkomende gevallen aan de veilige kant te blijven zitten. Het voorzorgsbeginsel heeft echter een moeizame verhouding tot maatschappelijk belangrijk geachte waarden als innovatie, wetenschappelijke progressie, en ook met het vrije verkeer van goederen en diensten. De huiverachtigheid van de Nederlandse regering om het voorzorgsbeginsel te codificeren is gelet op de onduidelijkheid over de betekenis van het voorzorgsbeginsel dan ook niet geheel onbegrijpelijk. Niettemin kan het zijn dat door de ontwikkelingen op met name het vlak van het Europese recht uiteindelijk toch een algemene codificatie zal plaatsvinden. Inmiddels wordt het Nederlandse milieurecht op specifieke onderwerpen beïnvloed door de aandacht die in het EG-recht wordt gegeven aan het voorzorgsbeginsel. Met betrekking tot de Wet milieubeheer wordt momenteel zelfs in het bijzonder toegewerkt naar de codificatie van het voorzorgsbeginsel voor de vergunningverlening voor inrichtingen en lozingen op oppervlaktewateren.

Codificatie van het voorzorgsbeginsel lijkt een belangrijke stap. Onderkend moet evenwel worden, dat de bestuurspraktijk niet veel richting zal kunnen ontleenen aan een codificatie alleen. Het is gelet op de dubbelzinnige interpretaties die aan het voorzorgsbeginsel kunnen worden gegeven, en daarmee gelet op het voor het bestuur potentieel onduidelijke kader des te belangrijker om te onderzoeken hoe op dit moment in de bestuurspraktijk de afwegingen worden gemaakt en hoe het idee van voorzorg (meer nog dan het voorzorgsbeginsel) al dan niet een rol speelt in de bestuurlijke en rechterlijke besluitvorming over onzekere risico's. In overleg met de begeleidingscommissie van dit project zal het accent liggen komen te liggen op de vraag hoe een voorzorgsbenadering in de huidige bestuurspraktijk wordt geoperationaliseerd, en wat dat betekent voor inhoud en procedure van de bestuurlijke besluitvorming en de verantwoordelijkheid van initiatiefnemers voor projecten met onzekere risico's. In aansluiting zal worden nagegaan hoe de resultaten van het bestuurlijke besluitvormingsproces worden beoordeeld door de rechter. Het ligt in de rede om pas nadat een beeld is verkregen over de wijze van

omgaan met onzekere risico's, nader onderzoek te verrichten naar de mogelijke verbeteringen van het bestuurlijk-juridische kader waarbinnen wordt omgegaan met onzekere risico's.

In deel 2 van dit onderzoek zal naar een aantal cases in Nederland worden gekeken die het traject van besluitvorming door bestuur en rechter volledig hebben doorlopen. Een van deze cases zal de vergunningverlening rondom een concrete inrichting betreffen, terwijl een andere case zal gaan om een situatie vallende onder het instrument van algemene regels.

Voor de geselecteerde cases zal een antwoord gezocht worden op drie hoofdvragen, die uitgewerkt worden in deelvragen. Hieronder wordt alvast een richtinggevend kader gepresenteerd voor het onderzoek naar de cases.

De eerste hoofdvraag betreft de *wettelijke en pseudo-wettelijke of beleidsmatige normering*, zoals vastgelegd in internationale en Europese documenten, nationale en decentrale wetgeving, pseudo-wetgeving en beleid. De kernvraag hierbij is:

1. In welke mate is door de wettelijke en pseudo-wettelijke normering aan het bestuur richting gegeven aan het omgaan met de onzekere risico's?

Het kan hierbij zowel om een procedurele richting gaan (het verplicht inwinnen van adviezen bijvoorbeeld) als ook om een inhoudelijke richting (grenswaarden of andere milieunormen).

De tweede hoofdvraag betreft het *bestuur*:

2. Hoe ging het desbetreffende bestuur om met onzekere risico's in de desbetreffende zaak?

Relevante deelvragen hierbij zijn:

- Werden de betreffende risico's in eerste instantie controleerbaar en beheersbaar geacht of was er van het begin af aan een erkenning van het onzekere karakter? Welke onzekerheid, of welke onzekerheden, werden geïdentificeerd? Was er sprake van ernstige of onomkeerbare risico's, of ruimer? Op basis van welke gegevens werd het vermoeden van het risico gebaseerd (bijvoorbeeld: wetenschappelijke documenten, maatschappelijke onrust), en, voor zover dat kan worden aangegeven, welke mate van wetenschappelijke onzekerheid was aanwezig?
- Wat waren de wegen waarlangs het onzekere risico verder ter attentie werd gebracht van de overheid: bijvoorbeeld door wettelijke adviseurs, andere bestuursorganen, wetenschap, maatschappelijke groepen, bedrijfsleven? In hoeverre komen er langs deze mechanismen verschillende signalen tot het bestuur en hoe gaat het bestuur hier mee om?
- Hoe werden, mede gelet op de van toepassing zijnde procedurele regels, de verantwoordelijkheden verdeeld inzake het nodig geachte onderzoek naar het onzekere risico? Werd een informatieplicht of onderzoeksplicht neergelegd bij de initiatiefnemer, of werd de behoefte aan nadere informatie of onderzoek door het bestuur of wettelijke adviseurs ingevuld? Door wie werden (ook buiten het

wettelijke kader om) deskundigen ingeschakeld? Was er sprake van het inschakelen van verschillende deskundigen door verschillende partijen, en wat was er een controverse tussen de deskundigenadviezen? In welke mate droeg het deskundigenadvies bij aan de oplossing van het probleem? Hoe werd omgegaan met eventuele vertragingen in het besluitvormingsproces, en de kosten van onderzoek en eventuele vertraging?

- Hoe openbaar en transparant was – mede gelet op de van toepassing zijnde regels - de relevante informatie? Was er sprake van niet-openbare milieu-informatie? Hoe transparant werd het risico niet alleen passief maar ook actief naar buiten gebracht, naar de omgeving, en hoe luidde de inspraak dienaangaande?
- Welke belangen (of relevante factoren) hebben een belangrijke rol gespeeld tijdens de afweging (zoals het belang of het nut van de voorgenomen activiteit, het tijdelijke of permanente karakter van de activiteit, de mogelijke beschikbare alternatieven voor de voorgenomen activiteit)? Zijn er gradaties te ontdekken aan de zwaarte van deze belangen? Welke belangen gaven de doorslag voor het uiteindelijke besluit?
- Indien de desbetreffende activiteit doorgang mocht vinden: welke preventieve maatregelen werden in het besluit geïncorporeerd (zoals onderzoeksverplichting, rapportageverplichting, tijdelijkheid van de vergunning)?
- Speelde een eventuele aansprakelijkheid van ofwel het bestuursorgaan, ofwel de initiatiefnemer een rol bij de besluitvorming?
- Wordt in de huidige praktijk, naar de mening, van betrokkenen het voorzorgsbeginsel voldoende, te veel of juist te weinig gestalte gegeven? Zijn er bepaalde lessen te trekken uit de betreffende ervaringen voor de toekomstige omgang met risico's? Zo ja, welke?
- Zijn er bepaalde systematische hindernissen/belemmeringen zichtbaar bij het op de agenda verschijnen van onzekere risico's?

De derde vraag betreft de *rechter*. De cases die worden geselecteerd zullen zo mogelijk niet alleen door het bestuur, maar ook door de rechter behandeld zijn. Omdat dit onderzoek zich in eerste instantie richt op de bestuurlijke besluitvorming, zal vooral aandacht uitgaan naar de bestuursrechter(s). De hoofdvraag is dan:

3. Op welke wijze beslechtte de bestuursrechter het geschil betreffende onzekere risico's?

Deelvragen zijn:

- Welke overwegingen en toetsingsmaatstaven zijn door de rechter in casu gebruikt?
- Heeft de rechter gebruikt gemaakt van deskundigheidsadvies? Hoe is in dat advies omgegaan met de wetenschappelijke onzekerheid, en de verschillende inzichten van deskundigen? Met andere woorden: hoe organiseert de rechter de informatievergaring over onzekere risico's (één of meerdere deskundigen, openbare of geheime adviezen, lijdelijkheid of actieve rol in informatievergaring).

- Heeft de rechter juist voor het omgaan met de onzekere risico's een bijzonder gebruik gemaakt van procesbevoegdheden en uitspraakbevoegdheden?
- Is de rechter in staat om op een voor betrokkenen bevredigende wijze kwesties op te lossen waarin onzekere risico's een rol spelen? Wat is de mate van tevredenheid bij de betrokken partijen?

In deel 3 ten slotte zal de analyse zich richten op een aantal relevante buitenlandse landen, bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Zweden en de Verenigde Staten. Onderzocht zal worden welke ervaringen zijn opgedaan met het al dan niet codificeren van het voorzorgsbeginsel, de omgang van het bestuur met onzekere risico's (bij voorkeur dezelfde als de risico's die in deel 2 in Nederland onderzocht worden), en de rol van de rechter bij het slechten van discussies over onzekere risico's.

BIJLAGE 1

Literatuurlijst

Asselt, M.B.A. (2004), Onzekere risico's en riskante onzekerheden, in: Vos, E. en G. van Calster (red.), *Risico en voorzorg in de rechtsmaatschappij*, Antwerpen (Intersentia), pp. 1-16.

Asselt, M.B.A. (2000), *Perspectives on uncertainty and risk*. Dordrecht (Kluwer Academic Publishers)

Backes, Ch.W. e.a. (2004), *Hoofddlijnen milieubestuurrecht*, Boom juridische uitgevers, Den Haag

Backes, Ch.W., Bastmeijer, C.J. e.a. (2002), *Codificatie van milieurechtelijke beginselen in de Wet milieubeheer*, Boom juridische uitgevers, Den Haag

Breyer, S. (1993), *Breaking the vicious cycle. Towards effective risk regulation*, Cambridge (MA) (Harvard University Press).

Brickman, Ilgen and Jasanoff (1985), *Controlling chemicals: regulatory politics in Europe and the United States*, Ithaca, NY (Cornell University Press).

Faure, M.G. en Vos, E. (2003), *Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen*, Den Haag, Gezondheidsraad, rapport nr. A03/03

Fiorino, D.J. (1989), Environmental risk and democratic process. A critical review, in: *Columbia journal of environmental law*, vol. 14, pp. 501-547.

Hadden, S. (1984) (red.), *Risk analysis, institutions and public policy*, Port Washington (NY) (Associated faculty Press).

Harrison, K. and G. Hoberg (1994), *Risk, science and politics. Regulating toxic substances in Canada and the United States*, Montreal (McGill Queen's University Press).

Heldeweg, M (1993), *Normstelling en expertise*, Den Haag (Sdu).

HM Treasury (1996), *The setting of safety standards. A report by the interdepartmental group and external advisers*, London (HMSO).

Hawkins, K., Fatcats and prosecution in a regulatory agency. A footnote on the social construction of risk, in: *Law and Policy*, Vol. 11, no. 3, pp. 370-391.

Huitema, D. (2002), *Hazardous decisions. Hazardous waste facility siting in the UK, the Netherlands and Canada: Institutions and discourses*, Dordrecht (Kluwer Academic Publishers), 2002.

Huysmans, F. en A. Steenbekkers (2002), *Kijken naar gevaren. Over maatschappelijke percepties van externe veiligheid*, Den Haag (SCP).

Jasanoff, S. (1999), The songlines of risk, in: *Environmental values*, vol. 8, pp. 135-152.

Jongma, M.P. (2002), *De milieuvergunning, Een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften*, Kluwer Deventer

Kagan, R.A., Adversarial legalism and American government, in: *Journal of policy analysis and management*, vol. 10 (1991), no. 3, pp. 369-406.

Kelman, S., *Regulating America, regulating Sweden: A comparative study of occupational safety and health regulations*, Cambridge (MA), 1981.

Kelman, S., Adversary and cooperationist institutions for conflict resolution in public policymaking, in: *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 11 (1992), no. 2, pp. 178-206.

Lambers, C. (2001), *Het voorzorgsbeginsel, Vluchten kan niet meer*, in: Gilhuis, P.C. en Van den Biesen, A.H.J., *Beginselen in het milieurecht*, Kluwer

Lambers, C., 'Het voorzorgsbeginsel - vluchten kan niet meer', M en R (27) 2000-7/8, p. 176-181

Metro / Universiteit Maastricht / Centrum voor Milieurecht / Universiteit van Amsterdam, *Zorgplichtbepalingen uit de Wet milieubeheer: meer dan een symbool?*, Achtergrondstudie voor de ECWM, 2001 (www.ecwm.nl).

Patton, D.E., The ABCs of risk assessment. Some basic principles that can help people understand why controversies occur, in *EPA Journal*, Januari-Maart 1993, pp. 10-15.

Peeters, M.G.W.M. (2004), *Risicobeheer, milieuvergunningen en de rechtspraak van de Nederlandse Raad van State. Koersen in de mist, wie staat aan het roer?*, in: Van Calster, G, Vos, E. , *Risico en voorzorg in de rechtsmaatschappij*, Intersentia Antwerpen

Peeters, M., Huitema, D., Faure, M., *Implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid, Een verkenning naar de bevoegde instantie(s) in Nederland*, STEM publicatie 2005/1 (www.evaluatiemilieuwetgeving.nl)

Robinson, W.L. (1994), *Decisions in doubt. The environment and public policy*, Hannover (University Press of New England).

Rushefsky, M., Institutional mechanisms for resolving risk controversies, in: Hadden, S. (1984) (red.), *Risk analysis, institutions and public policy*, Port Washington (NY) (Associated faculty Press), pp. 133-149.

Schrader-Frechette, K.S. (1990), *Risk and rationality. Philosophical foundations for populist reforms*, Berkely (University of California Press).

Stern, P.C. en H.V. Fineberg (1996), *Understanding risk. Informing decisions in a democratic society*, Washington D.C. (National Academy Press).

Szerszynski, B. (1999), Risk and trust. The performative dimension. In: *Environmental values*, vol. 8, pp. 253-275.

Trouwborst, Arie, *Evolution and Status of the Precautionary Principle in international Law*, Kluwer Law International, 2002

Van Wijk/Konijnnebelt & Van Male (2002), *Hoofdstukken van bestuursrecht*, twaalfde druk, Elsevier juridisch, Den Haag

Verschuuren, J.M. (2000), *De laatste wilde hamster in Nederland en de grondslagen van het Europees en internationaal milieurecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer

Vig, N.J. (1984), The courts. Judicial review and risk assessments, in: Hadden, S. (1984) (red.), *Risk analysis, institutions and public policy*, Port Washington (NY) (Associated faculty Press), pp. 60-81.

Vogel, D., *National styles of regulation: Environmental policy in Great Britain and the United States*, Ithaca, 1986.

Vogelezang-Stoute, E.M. (2004), *Bestrijdingsmiddelenrecht, Een rechtsvergelijking*, academisch proefschrift, Amsterdam

Vroom, B. de (red.)(1998), *Betwifelde zekerheden. Reacties op nieuwe risico's in Nederland*, Enschede (UT, Faculteit Bestuurskunde).

H.E. Woldendorp, *Commentaar Wet milieubeheer, art. 1.1a*, (bewerkt door M. Peeters), Elsevier (losbladig).

Wetgeving, kamerstukken, beleidsdocumenten

Nederland

Advies Gezondheidsraad 2000/06, Blootstelling aan elektromagnetische velden

Advies VROM Raad, 'Waar een wil is, is een weg', advies over het NMP4, Advies 028 (Den Haag, 25 oktober 2001)

Besluit genetisch gemodificeerde organismen van 25 januari 1990, Stb. 1990, 53

Circulaire benodigde gegevens van chemische stoffen, Staatscourant 13 oktober 2003, nr. 197

Convenant Stoffen, Staatscourant 18 februari 2004, nr. 33

Implementatiewet EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten, 30 september 2004, Stb. 2004, 511

Kamerstukken II, 1988-1989, 21 137, nr. 5 (Notitie Omgaan met Risico's)

Kamerstukken II, 1996/1997, 25 063, nr. 1 (Brief Minister van VROM)

Kamerstukken II, 2000/01, 27 428, nr. 2 (Beleidsnota Biotechnologie)

Kamerstukken II, 2000/01, 27 646, nr. 2 (Strategienota omgaan met stoffen)

Kamerstukken II, 2000/01, 27 801, nr. 1 (NMP4, Een wereld, een wil; werken aan duurzaamheid)

Kamerstukken II, 2000/01, 27 664, nr. 2 (Nota 'Met recht verantwoordelijk')

Kamerstukken II, 2003/2004, 29711, nr. 3 (Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat); Memorie van toelichting)

Kamerstukken II, 2004/05, 28 089, nr. 6 (Gezondheid en Milieu)

Milieubalans 2005 (Milieu- en Natuurplanbureau)

Nota 'Nuchter omgaan met risico's' (nota januari 2004)

Rapport gezondheidsraad: Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen, Den Haag, Gezondheidsraad, 2003

Rapport RIVM: Beoordelingskader Gezondheid en Milieu, Basisstations voor mobiele telefonie (GSM en UMTS), Den Haag: Gezondheidsraad, 2000; publicatie nr. 2000/16

Rapport 'Verantwoord Kiezen' (2004; In dit rapport gaan de ministeries van VWS, VROM en LNV in op de uitvoering van de nieuwe Europese wetgeving betreffende genetisch gemodificeerde organismen, genetisch gemodificeerde levensmiddelen en genetisch gemodificeerde diervoeders)

Uitvoeringsnota SOMS (mei 2004)

Urgentienota Milieuhygiëne (1972, kabinet Biesheuvel)

Wet milieugevaarlijke stoffen en het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, Stb. 1993, 435

Wet milieugevaarlijke stoffen, 5 december 1985, Stb. 1985, 639

Europees

Besluit nr. 1600/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juli 2002 tot vaststelling van het Zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap (PbEG 2002, L 242/1), zie bijlage II C.1.

COM(2000) 1 (Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel)

COM(2003)644 (REACH)

Richtlijn 90/220/EEG van de Raad van 23 april 1990 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu (PbEG 2001, L106/1)

Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L206/7)

Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG 1996, L257)

Richtlijn 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad (PbEG 2001, L106/1)

Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (PbEU 2004, L143)

Jurisprudentie*Nederland*

HR 26 januari 1990, AB 1990, 408 (Windmill)

AG RvS 24 mei 1991, M en R 1992, 115

AG RvS 1 september 1992, M en R 1993, 2, TMA 1992, p. 180

Vz AG RvS 7 juli 1992, M en R 1993, 1

AB RvS 27 maart 2002, M en R 2002, nr. 07/08, 87; NJB 2002, 803

AB RvS 29 januari 2003, 200200255/2 en 200200259/2 (Broomchemie)

AB RvS 18 maart 2003, nr. 200300531/2, JB 2003/127

AB RvS 28 juli 2004, nr. 200304253/1, JB 2004/314

Europees

Zaak C-341/95 (Bettati)

Zaak C-157/96 (National Farmers' Union)

Zaak T-13/99 (Pfizer Animal Health SA/NV tegen Raad van de Europese Unie)

Zaak T-70/99 (Alpharma Inc. Tegen Raad van de Europese Unie)

Zaak C-127/02; AB 2004/356; M en R 2005, 1; JM 2004, 112; JB 2004, 384
(Nederlandse kokkelvisserij)

BIJLAGE 2

Leden begeleidingscommissie

Mevrouw Marjolein van Asselt, Universiteit Maastricht, Faculteit der Cultuurwetenschappen

Mevrouw Tineke Cnossen, Inspectie Verkeer en Waterstaat, divisie Water

Mevrouw Rita Leijendekker, VROM-Directoraat-Generaal Milieubeheer

Mevrouw Yolanda Waas, DCMR Milieudienst Rijnmond

COLOFON

Opdrachtgever:

Ministerie van VROM, Directoraat Generaal Milieu

Datum:

5 juli 2005

Auteur(s):

mr. dr. Marjan Peeters, mr. Ghislaine In de Braek en dr. Dave Huitema.
Dave Huitema is verantwoordelijk voor hoofdstuk 4, Marjan Peeters en Ghislaine In de Braek voor de hoofdstukken 2 en 3. De hoofdstukken 1 en 5 zijn van gezamenlijke hand.
Voorts is als adviseur bij het onderzoek betrokken prof. mr. dr. Ellen Vos, hoogleraar Europees recht, Universiteit Maastricht.

Secretariaat STEM
ARCADIS Ruimte & Milieu BV
De heer drs. ing. Charles Nijssen
Postbus 264
6800 AG Arnhem
Tel 026 3778 511
Fax 026 4457 549
www.evaluatiemilieuwetgeving.nl

© STEM. Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitzonderingen door de wet gesteld, mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbenden niets uit dit document worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotografie, digitale reproductie of anderszins.

